

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO URBANO  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

VINÍCIUS ALBUQUERQUE FULGÊNCIO

## **GESTÃO METROPOLITANA E AUTONOMIA MUNICIPAL: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**



VINÍCIUS ALBUQUERQUE FULGÊNCIO

**GESTÃO METROPOLITANA E AUTONOMIA MUNICIPAL:  
O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**

RECIFE  
2015

VINÍCIUS ALBUQUERQUE FULGÊNCIO

**GESTÃO METROPOLITANA E AUTONOMIA MUNICIPAL:  
O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Urbano pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

Orientador: Dr. Flávio Antônio Miranda de Souza

RECIFE  
2015

Catálogo na fonte

Bibliotecário Jonas Lucas Vieira, CRB4-1204

F963g	<p>Fulgêncio, Vinícius Albuquerque</p> <p>Gestão metropolitana e autonomia municipal: o caso da Região Metropolitana do Recife / Vinícius Albuquerque Fulgêncio. – Recife: O Autor, 2015.</p> <p>141 f.: il., fig.</p> <p>Orientador: Flávio Antonio Miranda de Souza.</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação. Desenvolvimento Urbano, 2015.</p> <p>Inclui referências.</p> <p>1. Planejamento urbano. 2. Administração municipal. 3. Autonomia municipal. 4. Planejamento regional. 5. Administração pública. I. Souza, Flávio Antonio Miranda de (Orientador). II. Título.</p> <p>711.4 CDD (22.ed.)</p> <p>UFPE (CAC 2015-94)</p>
-------	---



Ata da quarta defesa de DISSERTAÇÃO de Mestrado, do Programa De Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 16 de abril de 2015.

Aos dezesseis dias do mês de abril de dois mil e quinze (2015), às 14 horas, no Mini Auditório 01 do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da dissertação intitulada "GESTÃO METROPOLITANA E AUTONOMIA MUNICIPAL: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE" do aluno VINÍCIUS ALBUQUERQUE FULGÊNCIO, na área de concentração Desenvolvimento Urbano, sob a orientação do Professor Flávio Antônio Miranda de Souza. O mestrando cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de Mestre(a) em Desenvolvimento Urbano. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de pós-graduação em 09 de dezembro de 2014, na sua 9ª Reunião ordinária e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.015943/2015-43 em 16/04/2015, composta pelos Professores: Flávio Antônio Miranda de Souza e Tomás de Albuquerque Lapa, da Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano/UFPE; Ana Maria Filgueira Ramalho, DAMAS/Arquitetura. Após cumpridas as formalidades, o candidato foi convidado a discorrer sobre o conteúdo da Dissertação. Concluída a explanação, o candidato foi argüido pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder ao mesmo a menção APROVADO da referida Dissertação. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretário de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 16 de abril de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Flávio Antônio Miranda de Souza  
 Prof. Tomás de Albuquerque Lapa  
 Profa. Ana Maria Filgueira Ramalho  
 Vinícius Albuquerque Fulgêncio  
 Renata de Albuquerque Silva (Secretária)

À minha amada vó Vitória  
(*in memoriam*)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus por todas as oportunidades proporcionadas e a Nossa Senhora por sempre me cobrir com seu manto. Quero agradecer ao cosmos e à vida por toda generosidade e grandeza.

Difícilmente conseguirei aqui agradecer a todos que me ajudaram nesse percurso e por isso peço desculpas antecipadamente.

Ao Professor Flávio de Souza, orientador e amigo, pela paciência e compreensão nos momentos difíceis e, principalmente, quando me faltou maturidade. Por comprar minhas ideias, incentivar questionamentos e me deixar livre para pensar. Pela parceria desde o PIBIC que continua cada vez mais sólida.

À Professora Ana Cláudia, amiga e orientadora do Trabalho Final de Graduação, pelas conversas e pelas aulas compartilhadas quando fui professor substituto. Pelos jantares, afagos, puxões de orelha e pela torcida.

À Professora Circe Monteiro, amiga de todos os momentos, pelo apoio incondicional, por acreditar em mim quando nem eu mais acreditava. Por mostrar que a vida pode ser mais leve e alegre.

Ao LATTICE, como espaço de pesquisa, minha casa acadêmica e toda sua equipe, em especial às amigas Ana Isis, Rayane e Rafaela.

À equipe do MDU, em especial Renata e Élide, pela torcida, apoio e amizade. Pelos bons papos e, principalmente, pela paciência nas entregas e matrículas.

Às professoras Suely Leal e Ana Rita pelo constante incentivo e pelo conhecimento compartilhado desde a graduação.

Ao Departamento de Expressão Gráfica, onde fui professor substituto entre 2013 e 2014, pelas oportunidades e sabedorias divididas. Por me fazer querer ainda mais a carreira acadêmica, em especial Beth, Gisele, Mariana, Cristiana, Max e Cláudia.

À Professora Vilma Villarouco, primeira orientadora de PIBIC, com quem me reencontrei no Departamento de Expressão e tive o prazer de dividir a sala de aula. Pela confiança e por sempre me receber de braços abertos.

Ao Instituto Federal da Bahia e toda sua equipe, onde atualmente sou professor, pelo apoio fundamental nessa reta final da Dissertação e, principalmente, pela acolhida.

Aos meus pais, Adalberto e Vitória, pelo apoio, carinho e amor. Pela compreensão das minhas ausências, da primeira viagem de família que não fui; pelos encontros e datas comemorativas que faltei; por ter deixado o ninho tão cedo. Obrigado por todos os ensinamentos, por me deixar voar e lutar pelos meus sonhos. Sei que sempre terei um lugar seguro para aportar: nossa pequena grande família.

À minha querida Tia Rosa, responsável pela minha paixão por arquitetura. Pelas risadas, pelas saídas, viagens, trabalhos compartilhados e, principalmente, por confiar indubitavelmente em mim. Por comprar minha dor e se preocupar comigo.

À vovó Vitória que se foi do mundo material, mas continua presente na minha vida. Pela proteção, pelo amor e apoio. Pela alegria de viver que sempre nos inspirou, e ainda inspira.

À toda minha família pela ajuda nesse percurso. Às minhas primas Iara e Eglantina, pelas farras, jantares, visitas e risadas. À prima Annelie, mesmo distante, sempre na torcida.

Aos amigos Rafa, Nati, Anaísa, Mari, Guilherme, Breno, Diego, Lucas e Carol pelos momentos de descontração. À Leli por esses dez anos de parceria. Ao Filipe por todo o suporte e momentos divididos.

À amiga Caroline pelas conversas, ajudas, trabalhos, angústias divididas e generosidade. Por toda a parceria e pela acolhida da sua família quando estive em Maceió. Aos amigos do MDU, Rica, Eugênia, Igor e Rogério pelas discussões, saídas e risadas. À amiga Nathália Körrössy pelas ajudas, conversas, almoços e por tornar as aulas mais divertidas, ao amigo Gera pelos alertas e conversas. Aos mais novos amigos Alex, Laiane, Lívia e Patrícia, por tornar meus dias na Bahia mais animados. A Nancy, Mari Ribas, Lia, Carol, Cláudia, Danny e Adriana pela torcida, ensinamentos e pela descontração.



## **Do que sou feito**

Eu vim do açúcar  
Mel de Engenho é meu sangue  
Minha pele feita de mangue  
E minha alma já nem sei

Boa Viagem dos burgueses  
Casa Forte dos bem nascidos  
Boa Vista dos alternativos  
E os Coelhos dos esquecidos

O frevo é o motor  
O maracatu o tambor  
E o coco a roda

Longe de tudo estou  
E só me resta lembrar  
De onde vim  
Do que sou feito

Minhas raízes  
Minhas origens

Meu solo  
Meu Recife

Vinícius Albuquerque Fulgêncio

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a gestão metropolitana a partir do quadro institucional e sua relação com a autonomia municipal, utilizando-se do caso específico da Região Metropolitana de Recife. A gestão metropolitana tem se configurado como um grande desafio ao planejamento urbano, em especial, o regional, por representar um ambiente conflitante em múltiplas escalas. A temática vem se tornando cada vez mais presente nas discussões realizadas tanto pela comunidade epistêmica, como por profissionais do planejamento. Os problemas espaciais vêm tomando proporções cada vez maiores, em sintonia com o crescimento urbano. Nas metrópoles estão concentrados os principais espaços de tomada de decisões políticas e econômicas, sendo estratégicos nas escalas nacionais e mundial. A dinâmica global tem influenciado fortemente o espaço metropolitano, suas características podem ser encontradas nas mais variadas metrópoles, das mais diversas culturas. Os problemas que envolvem os entraves para a gestão desses espaços também compartilham, internacionalmente inclusive, conflitos semelhantes, em especial aqueles que se referem ao paradoxo entre a autonomia e o centralismo. No Brasil, o sistema político federalista esteve presente durante todo o estado moderno, impactando diretamente nos modelos de administração pública. Na gestão metropolitana, o impacto se torna mais evidente após a Constituição de 1988, a qual proporcionou uma maior autonomia aos municípios, cujos interesses são conflitantes ao metropolitano. Esse trabalho conclui que o atual modelo federalista promove a resolução dos problemas estruturais e conjunturais das cidades de forma individualizada, embora gerando inúmeros conflitos no ambiente metropolitano, pois nesses tipos de cidades, os problemas não respeitam os limites administrativos. Apesar dos aparatos institucionais existentes, a gestão metropolitana depende de atos colaborativos do Executivo municipal, que ocorrem em situações eventuais. As Regiões Metropolitanas, bem como sua gestão, ficaram estigmatizadas como um ente que subjuga as autoridades municipais, principalmente pelo seu modelo no período do regime militar. No entanto, reconhecendo essa limitação, mesmo assim, os serviços de interesse comum (saneamento, transporte, resíduos sólidos, entre outros) ainda precisam se tornar eficazes no atendimento à população.

**Palavras-Chave:** Gestão Metropolitana. Autonomia Municipal. Planejamento Regional.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the metropolitan management from the institutional framework and its relationship with municipal autonomy, using the specific case of Recife Metropolitan Area. The metropolitan management has been set as a major challenge to urban planning, in particular the regional, because it represents a conflicting environment of multiples scales. This theme is becoming more and more present in the discussions, that are performed by the epistemic community and also by planning professionals. The spatial problems are taking increasing proportions in line with urban growth. In large cities it is concentrated the main spaces of political and economic decisions, being strategic in the national and global scales. The global dynamic has influenced the metropolitan space strongly, its characteristics can be found in several cities, of the most diverse cultures. The problems that involves the obstructions to the management of these spaces also share, internationally too, similar conflicts, in particular those referring to the paradox between autonomy and centralism. In Brazil, the federalist political system was present throughout the modern state, directly impacting on public administration models. In metropolitan management, the impact becomes more evident after the 1988 Constitution, which gave greater autonomy to the cities, and its interests are conflicting to the metropolitan ones. This study concludes that the current federalist model promotes the resolution of structural and economic problems of cities individually, but generating many conflicts in the metropolitan environment, because in these types of cities, the problems do not respect administrative boundaries. Despite the existence of institutional tools, the metropolitan management depends on collaborative acts of the city executive power, which it may occurs in some situations. The metropolitan areas and their management were stigmatized as an entity that overpower municipal authorities, mainly for their model during the military government. However, recognizing this limitation, even so, the common interest services (sanitation, transportation, solid waste, among others) still need to become effective by serving the population.

**Keywords:** metropolitan management. municipal autonomy. regional planning.

## RESUMEN

El trabajo tiene como reto analizar la gestión metropolitana según el cuadro institucional y su relación con la autonomía municipal, utilizándose del caso específico de la Región Metropolitana de Recife. La gestión metropolitana configurase como un gran desafío a la planificación urbana, en especial a la regional, pues corresponde a un ambiente de muchos conflictos de diversas escalas. La temática gana proporciones mayores, se en la comunidad epistémica o para los actuantes en planificación. Los problemas espaciales toman proporciones mayores a lo largo del tiempo, juntamente con el crecimiento urbano. Las metrópolis concentran los principales lugares de tomada de decisión política y económicas, de esa manera se ponen estrategias en escalas nacionales e internacionales. La dinámica global influencia vehementemente el espacio metropolitano, cuyas características pueden ser encontradas en las más variadas metrópolis, de culturas distintas. En nivel internacional, la problemática metropolitana presenta una serie de cuestiones semejantes, en especial el paradojo entre la autonomía y el centralismo. En Brasil, el sistema político federalista estuvo presente en todo el período del estado moderno, impactando directamente en los modelos de administración pública. En la gestión metropolitana el impacto se torna más evidente después de la Constitución Federal de 1988, una vez que aumentó la autonomía municipal, cuyos intereses se ponen en confronto al interés metropolitano. Este trabajo concluyó que el actual modelo federalista se basa en una estructura individualizada para la resolución de problemas estructurales y conjeturales de las ciudades, generando muchos conflictos en el ambiente metropolitano, una vez que en estos tipos de ciudades, los problemas no respetan límites administrativos. Aunque se tengan aparatos institucionales, la gestión metropolitana depende de la colaboración del poder municipal, esto ocurre de manera puntual. Las Regiones Metropolitana, así como su gestión, fueron estigmatizadas como un poder que subyuga las autoridades municipales, en especial por el modelo en la dictadura militar. Todavía, reconociendo esa limitación, los servicios de interés común (saneamiento, transporte, basura, entre otros) aún necesitan ser más eficaces a la población.

**Palabras Claves:** Gestión Metropolitana. Autonomía Municipal. Planificación Regional.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do Governo Alemão .....	54
Figura 2 - Evolução da Trajetória Metropolitana de Recife.....	81
Figura 3 - Programas e Projetos realizados pela FIDEM entre 1970 e 1980. ....	97
Figura 4 - Estrutura Organizacional do Sistema Gestor Metropolitano.....	99
Figura 5 - Sistema Estrutural Integrado de transportes urbanos.....	104
Figura 6 - Estrutura Institucional do Consórcio.....	107
Figura 7 - Estrutura do modelo Gestor da COMPESA .....	112

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 - Cidades globais de acordo com Globalization and World Cities (GaWC). .50	
Mapa 2 - Área Conurbada da Região Metropolitana de Recife. ....83	
Mapa 3 - População dos Municípios da RMR em 2000 e em 2007.....90	
Mapa 4 - Densidade Demográfica da RMR entre 2000 e 2007.....91	
Mapa 5 - Apoio ao governo do Estado por município..... 100	
Mapa 6 - Agrupamentos para gestão dos Resíduos Sólidos e respectivos aterros 116	

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Crescimento Absoluto e Relativo das Regiões Metropolitanas, Brasil 1980-1991 e 1991- 2000. ....	88
Tabela 2-População dos Municípios da RMR em 2000 e em 2010.....	89
Tabela 3 - Nível de integração metropolitana da RMR.....	92
Tabela 4 - Comparativo entre o modelo gestor da EMTU e do Consórcio Grande Recife .....	108

## LISTA DE IMAGENS

Imagem1- Nova York, EstadosUnidos.....	44
Imagem 2 - São Paulo, Brasil.....	44
Imagem 3 - Cidade do Panamá, Panamá.....	45
Imagem 4 - Londres, Reino Unido.....	45
Imagem 5 - Astana, Cazaquistão.....	46
Imagem 6 - Johannesburgo, África do Sul.....	46
Imagem 7 - Parque Tecnológico de São José dos Campos.....	46
Imagem 8 - Zona Franca de Manaus.....	46
Imagem 9 - Terminal Marítimo de Recife.....	81
Imagem 10 - Maquete Digital do Projeto Porto Maravilha.....	81
Imagem 11 - Complexo Industrial de SUAPE.....	81
Imagem 12 - Edifício sede da CHESF.....	81
Imagem 13 - Centro Histórico do Recife.....	81
Imagem 14 - Centro Histórico de Olinda.....	81
Imagem 15 - Centro Histórico de Igarassu.....	82
Imagem 16 - Praia de Calhetas.....	82
Imagem 17 - Apresentação do Porto Digital em website oficial.....	83
Imagem 18 - Área de Intervenção do projeto Porto Novo.....	84
Imagem 19 - TI Aeroporto.....	102
Imagem 20 - TI Largo da Paz.....	102



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Acesso a água e Esgoto na RMR.....	110
--	-----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGEMCAMP	Agência Metropolitana de Campinas
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCAA	Comunidades Autônomas
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CONDEPE	Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco
DF	Distrito Federal
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FNDUI	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
PARQTEL	Parque Tecnológico de Pernambuco
PDN	Plano Nacional de Desenvolvimento
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
RMR	Região Metropolitana de Recife

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
Abordagem Metodológica.....	23
Estrutura do Trabalho .....	24
<b>1 O FEDERALISMO E A GESTÃO MUNICIPAL .....</b>	<b>26</b>
1.1 Federalismo no Brasil: algumas considerações.....	26
1.2 Planejamento e Gestão Municipal.....	31
1.3 O Conflito entre o município e a metrópole .....	35
1.4 Conclusão .....	40
<b>2 O ESPAÇO DA METRÓPOLE: considerações sobre a dinâmica global.....</b>	<b>42</b>
2.3 Experiências Internacionais: casos no mundo ocidental. ....	53
2.3.1 O Caso da Alemanha .....	53
2.3.2 O Caso da Espanha .....	55
2.3.3 O Caso da França.....	57
2.3.4 O Caso do Canadá.....	58
2.4 Comparando e contrastando os casos internacionais.....	61
2.5 Conclusão .....	62
<b>3 A METRÓPOLE NO BRASIL .....</b>	<b>64</b>
3.1 O cenário metropolitano no Brasil.....	65
3.2 Regiões Integradas de Desenvolvimento: algumas considerações .....	73
3.3 Estatuto da Metrópole .....	76
3.4 Conclusão .....	79
<b>4 O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE .....</b>	<b>80</b>
4.1 Caracterização e Trajetória da Região Metropolitana de Recife.....	80
4.2 A gestão da Região Metropolitana de Recife .....	93
4.3 As dimensões metropolitanas .....	101
4.3.1 Transporte Urbano .....	102
4.3.2 Saneamento .....	109
4.3.2 Resíduos Sólidos .....	114
4.3.3 Planejamento Territorial .....	118
4.3.3 Conclusão .....	122
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>123</b>

**REFERÊNCIAS.....131**

## INTRODUÇÃO

As Regiões Metropolitanas representam espaços estratégicos para a dinâmica econômica dos espaços nacionais, ao mesmo tempo em que apresentam também os problemas de maior complexidade e escala (KLINK, 2009). A Região Metropolitana é formada por vários municípios articulados pelos fluxos de bens, serviços, pessoas e informações, mas também por problemas que não respeitam limites administrativos (VILLAÇA, 2012; FULGÊNCIO, 2014.a). Nesse sentido, os desafios à gestão metropolitana incluem os limites territoriais e administrativos.

As experiências internacionais mostradas por França (2013), Lefrèvre (2009), Capobianco (2004), entre outros, indicam um cenário cheio de desafios e acertos necessários por parte dos gestores. Os quadros institucionais de experiências diversificadas, em contextos políticos e sociais específicos, têm em comum o desajuste da gestão metropolitana, mesmo que, por outro lado, haja casos pontuais de experiências exitosas.

Sabe-se que o sistema político é um dos principais responsáveis pelos impactos na ação governamental de uma nação. O Brasil convive com o sistema federalista há mais de um século, sendo esse o que mais impactou nas ações de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). O desafio chave do sistema federalista, assim como qualquer outro sistema político, está na manutenção do equilíbrio entre autonomias e centralidades (RAMALHO, 2009). Assim o desafio à gestão metropolitana também possui conflitos de cunho político-institucional.

Diante disso, as Regiões Metropolitanas em sistemas federalistas apresentam um quadro mais complexo pela sua estrutura institucional, mas principalmente pelos modelos de gestão (SOUZA, 2004). Assim o problema metropolitano é também de cunho político-institucional.

No Brasil, as Regiões Metropolitanas surgem na década de 1970, no contexto do governo militar. Elas faziam parte de uma estratégia nacional na produção de bens e serviços, mas tinha um caráter de controle político, representando extensões do governo central. Assim, em seu primeiro momento, a gestão das Regiões Metropolitanas tinha forte caráter autoritário (RAMALHO, 2009; DAVANZO et al., 2011; FULGÊNCIO, 2014).

A partir desse momento, montam-se as primeiras estruturas para a gestão das Regiões Metropolitanas por meio de instrumentos legais, tais como: a Lei Federal nº 14, o II Plano Nacional de Desenvolvimento e os Conselhos Deliberativos e Consultivos. No entanto, é importante salientar que já havia experiências embrionárias anteriores ao período militar. Tem-se, então, um modelo de gestão tecnocrático e padronizado, desconsiderando não só as especificidades locais, bem como as experiências de gestão passadas (DAVIDOVICH, 2004; ROLNIK; SOMEKH, 2004).

É então que, na década de 1980, o cenário político do país transforma-se significativamente com o processo de redemocratização obtido sob a influência das experiências de descentralização da Espanha e França (BRITO, 2004), bem como pela forte necessidade de combater tudo que simbolizasse o regime militar. Resumidamente, nesse cenário há o processo da Constituinte de 1986 a 1988, culminado na promulgação da Constituição Federal de 1988 como o grande marco representativo desse processo. A partir desse momento, o município ganha um expressivo aumento em sua autonomia, enquanto que a gestão das Regiões Metropolitanas se encontra cada vez mais desajustada. Se para a Constituição Federal cabe ao município legislar sobre seu território, para as regiões metropolitanas, a gestão de problemas comuns que ultrapassam limites físicos administrativos torna-se, gradativamente, um grande problema. Nesse trabalho, aponta-se para o conflito base de responsabilidades entre atores da gestão territorial mais relevante: se por um lado há um modelo constitucional que afirma haver uma autonomia administrativa como um direito assegurado, por outro há uma necessidade eminente de articulação política e institucional entre os municípios metropolitanos para assegurar a gestão desse novo território.

Há exemplos de experiências de gestão metropolitana no Brasil e no mundo, mas que na prática, apesar das inúmeras tentativas, o que observamos são articulações pontuais para a resolução de alguns problemas (discutidos no Capítulo 3). A Região Metropolitana no Brasil, como unidade de planejamento, não se apresenta de forma efetiva frente aos interesses conflitantes entre a Metrópole, de caráter regional, e o Município, de caráter local.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral: analisar a gestão metropolitana a partir do seu quadro político-institucional e as relações advindas

desse quadro com a autonomia municipal para apontar as sobreposições de papéis e responsabilidades dos atores no processo de gestão territorial, utilizando-se do caso específico da Região Metropolitana de Recife.

Para tanto, o trabalho possui cinco objetivos específicos:

- Revisar os desafios e o cenário metropolitano do Brasil atual;
- Identificar semelhanças e singularidades entre os modelos de gestão metropolitana nacional e internacional;
- Analisar as experiências de planejamento na Região Metropolitana de Recife nos setores de transportes, saneamento, resíduos sólidos e planejamento territorial.
- Investigar os principais conflitos entre a gestão municipal e a gestão metropolitana;
- Apontar implicações dos resultados para a política pública, para prática dos profissionais de planejamento e para estudos futuros.

### **Abordagem Metodológica**

Em termos metodológicos, pretende-se trabalhar com o método dialético, uma vez que o trabalho parte de uma discussão relacional.

É a partir dos estudos desenvolvidos por Hegel que a dialética se constrói como método, calcado no dualismo dicotômico entre sujeito e objeto (PIRES, 1996). Assim “o pensamento de Hegel atinge justamente o que era assumido como um dado da realidade: a separação – contraposição ou reencontro – entre sujeito e objeto” (MARX; ENGELS, 1977).

Conforme trata Konder (1988), a construção de um pensamento dialético precisa enxergar a totalidade, fazê-la dialogar com as partes e vice-versa. Nesse método ocorrem os processos das ideias pela tese (afirmação inicial), antítese (oposição a tese) e a síntese (resultado do conflito entre a tese e antítese) (ALVES, 2010).

Diante do exposto, o trabalho partirá da tese que a autonomia municipal se constitui como o principal entrave à eficiência da gestão metropolitana, contrapondo-a com a negação dessa tese para então obter uma síntese.

Desse modo, numa perspectiva de auxiliar a construção desse pensamento, o trabalho contará com uma metodologia mista que se convencionou chamar de

pesquisa multimétodos, sendo mais presentes os métodos observacionais, estatísticos e comparativos.

A partir do estabelecimento das bases conceituais acerca da região metropolitana e da autonomia municipal, foi realizado um estudo sobre a relação entre esses dois elementos que contribuíram para a análise da gestão das metrópoles, em especial da Região Metropolitana de Recife. Para tanto, foram realizadas coletas de dados secundários sobre as seguintes informações:

1. Revisão bibliográfica acerca do Federalismo no Brasil;
2. Revisão bibliográfica acerca das experiências internacionais de gestão metropolitana;
3. Revisão bibliográfica acerca das Regiões Metropolitanas brasileiras, com enfoque na Região Metropolitana do Recife;
4. Revisão e análise de dados censitários, e de mapas sobre a área metropolitana de Recife para determinar a evolução de sua expansão urbana e os graus de investimentos, entre outros aspectos;
5. A partir da compilação dos dados obtidos ao longo da pesquisa, a dissertação discutiu sobre as possibilidades da gestão metropolitana, em especial a partir do caso de Recife.

### **Estrutura do Trabalho**

O presente trabalho estrutura-se em cinco capítulos, além dessa introdução. O primeiro capítulo traz as bases conceituais acerca de Federalismo, Planejamento e Gestão Municipal, necessárias às reflexões e análises dos conflitos de interesse e responsabilidade entre a metrópole e o município. O segundo Capítulo aborda as noções do que se compreende por espaço metropolitano, suas dinâmicas e características em nível internacional, bem como abre espaço para uma breve análise de experiências de gestão metropolitana em alguns países do mundo ocidental. O Terceiro capítulo, por sua vez, debate sobre o cenário metropolitano no Brasil, seus conflitos e desafios, tocando em alguns aspectos referentes às Regiões Integradas de Desenvolvimento. Ainda nesse capítulo, são feitas referências ao Estatuto da Metrópole, aparato legal recém-promulgado, instrumento que pode fortalecer a gestão metropolitana. O quarto capítulo trata especificamente do caso da gestão metropolitana do Recife, bem como das experiências de gestão em



alguns pontos de interesse comum metropolitano. Finalmente, no quinto capítulo, nas considerações finais, os principais resultados obtidos são revisados e, em seguida, apresentam-se as limitações identificadas ao longo da dissertação, bem como as implicações para profissionais da área da gestão metropolitana, estudos futuros, assim como para definições de políticas públicas.

## **1 O FEDERALISMO E A GESTÃO MUNICIPAL**

O presente capítulo tem como objetivo abordar conteúdos referentes à formação político-institucional do Brasil e sua relação com a gestão municipal e metropolitana.

O Estado federado apresenta, em sua própria gênese, a contradição de unificar o território, mantendo a autonomia dos entes federativos (RAMALHO, 2009). Com o advento da Constituição de 1988, essas contradições se acentuam, uma vez que o município se transforma no arauto para as resoluções estruturais e conjunturais da gestão e do planejamento urbano (QUINTO JÚNIOR, 2008).

Nesse contexto, os municípios passam a ter um considerável aumento em suas receitas. Assim, no intuito de cooptar investimentos do setor privado, muitas municipalidades abriram mão da arrecadação de impostos, oferecendo também terrenos para a instalação de empresas. Instaura-se um cenário repleto de disputas (FARAH, 2003; PIANCASTELLI, 2004).

É então que a questão da gestão e do planejamento metropolitano se viu desestruturada, não só pela sua inexistência como ente federativo e, portanto, sem recursos, mas também pela concorrência municipal seguida de seu enfraquecimento institucional. Em primeira instância, se vê o conflito metropolitano como político-institucional, resultante da desarticulação política e administrativa entre os municípios provenientes da autonomia municipal.

Vê-se então que o conflito metropolitano também é territorial, pois há uma sobreposição do território geográfico e do território jurídico. Em outras palavras, a malha urbana metropolitana permeia diversos limites municipais, constituindo uma única área urbana, de caráter metropolitano, mas que está inserida em vários territórios políticos.

### **1.1 Federalismo no Brasil: algumas considerações.**

O Estado moderno inicia-se com a ruptura dos sistemas feudais e a consolidação do desenvolvimento mercantil. No entanto, o Estado moderno estruturado nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), conforme conhecemos hoje, se dá no século XVIII com a Revolução Francesa de 1789. Nesse

mesmo período, surge a compreensão de Estado-nação, no qual o povo é soberano (DIAS, MATOS, 2012).

Desde o seu surgimento, a expansão do papel dos governos no Estado-nação apresenta sérias tensões quanto à distribuição do poder (SOUZA, 2004, p. 63):

Sistemas políticos federais são baseados em teorias políticas e sociais sobre o federalismo, as quais, embora com divergências, buscam explicar, entre outras coisas, as relações que se estabelecem entre os entes constitutivos da Federação.

A Federação é uma maneira de arranjo político-territorial, cujas bases estão calcadas na coparticipação entre os níveis de governo em duas dimensões: legitimidade e decisões. Trata-se então de um modelo cooperativo e que quebra com as antigas relações de Estado unitário, no qual o poder central subjuga os poderes subnacionais (ABRUCIO; FRANCEZE, 2007).

Sob a ótica do Estado-nação, King (1982 apud SOUZA 2004, p. 64) aponta que:

[...] as Federações são arranjos institucionais dentro de um Estado soberano que se distinguem de outros arranjos pelo fato de o governo central incorporar as unidades regionais nos seus procedimentos decisórios por força de determinação constitucional.

Desse modo, o federalismo apresenta-se como um sistema no qual o governo é dividido em dois: o central e o local. De uma maneira rasa, é entendido como um sistema intermediário entre a centralização e a confederação (união entre Estados independentes). A diferença primária entre a federação e a confederação está na soberania dos Estados e/ou Províncias em relação ao governo central. Na Federação, o governo central tem poder sobre os cidadãos dos Estados pertencentes à União, sem que isso seja acordado pelos Estados (COSER, 2008).

No campo dos estudos da administração pública, o sistema de governo configura-se dentre os principais fatores institucionais que impactam a ação governamental. O Federalismo no Brasil possui uma história de mais de um século, sendo então o sistema de governo que influenciou fortemente o Estado (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

O Federalismo brasileiro é um sistema institucional que define as responsabilidades de cada ente federativo (União, Estados e Municípios), bem como

suas respectivas autonomias. As competências comuns e individuais caminham, no plano, para um federalismo de cooperação e integração (GRANJA; WARNER, 2006). No entanto, o que podemos verificar é que, na prática, há uma desarticulação entre os entes federativos, já que as relações intergovernamentais estão se tornando mais complexas, sob os efeitos dos processos da descentralização e do crescimento das demandas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Dentre os vários elementos que aumentam a complexidade das relações intergovernamentais podemos citar as parcerias, as associações, as fundações e os consórcios. Para Dias e Matos (2012), esses instrumentos aparecem com o intuito de atender a demandas nos setores da saúde, educação, transporte, segurança, tecnologias e, de uma forma mais ampla, como viabilizador da capacidade e do desenvolvimento da administração pública.

Por sua vez, o processo de descentralização do Brasil é produto de uma agenda reformista que tem dois principais motivadores: a urgente necessidade de opor-se ao modelo de gestão do regime militar e as experiências de descentralização vividas na Espanha e na França (BRITO, 2004) nessa época.

As discussões sobre descentralização na Europa têm início na década de 1970, em especial com o esgotamento do sistema organizacional centralizado do setor público. Em países como a Espanha e a França, a implementação desse processo descentralizador se deu em governos socialistas, nos quais as bases estavam no caráter democratizante das reformas. Por sua vez, as reformas associavam-se à promoção da democracia direta e ao fortalecimento de mecanismos de responsabilidade pública (MELO, 1996).

É a partir de meados da década de 1980 que a descentralização toma proporções internacionais, configurando-se como um princípio ordenador de reformas do setor público, saindo dos países desenvolvidos e chegando aos países em desenvolvimento (MELO, 1996). Dentre os principais atores para a propagação dessas ideias, em escala global, podemos citar o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (ROLNIK; SOMEKH, 2004).

No contexto nacional, a descentralização aparece como uma das principais demandas dentro do grande marco que se configurou a Constituição de 1988. Tratava-se de uma luta contra o autoritarismo dos governos militares. O processo de ampla descentralização - nos setores administrativos, políticos e financeiros -

simbolizava a maior participação cidadã e inovações na gestão pública, considerando as especificidades locais (ABRUCIO, 2007).

Ainda segundo Abrucio (2007), a Constituição de 1988 produziu um Federalismo Compartimentalizado que, dentre outras questões, atingiu de maneira negativa as políticas públicas no país, uma vez que os níveis de governo atuavam de forma individualizada em vez de se relacionarem cooperativamente.

Nessa direção, Farah (2003, p.91-92) afirma que:

A partir da Constituição de 1988, no quadro do processo de redemocratização do país e de ajuste fiscal, os governos subnacionais, em particular os municípios, assumiram um papel central na formulação e na gestão de políticas públicas na área social, de meio ambiente e de desenvolvimento local. A maior autonomia dos governos locais foi acompanhada pela intensificação de práticas competitivas, muitas vezes de caráter predatório, às quais acabam repercutindo negativamente sobre o município.

Por outro lado, a participação das organizações da sociedade civil ganhou força após a Constituição de 1988, refletindo no aumento do associativismo e dos movimentos sociais organizados, os quais ampliaram a democratização da gestão estatal ao pressionarem o Estado (DIAS; MATOS, 2012).

Nesse contexto, Leal (2003) aponta que a gestão democrática das cidades buscava uma aproximação entre a sociedade e o Estado por meio de alguns instrumentos, tais como: a descentralização, transparência administrativa, inversão de prioridades na agenda pública e pela participação popular.

Apesar de estimulada, em alguns modelos de planejamento, como o politizado brasileiro, ou o colaborativo anglo-saxão, a participação popular não lograva romper com o estatismo. Assim o Estado ainda foi entendido como o centro do planejamento e da gestão urbana, tanto que a participação popular experimentada é um tanto tímida (DE SOUZA, 2013).

No entanto, percebem-se, ao longo do tempo, alterações das práticas tradicionais do Estado diante das necessidades da nova realidade contemporânea. O Estado continuou exercendo seu papel de promover o bem-estar social, mas calcando-se em novas bases e conceitos (DIAS; MATOS, 2012).

Nesse sentido, Leal (2003, p. 60) coloca que:

De modo sumário, pode-se afirmar que as inovações mais importantes nos modelos de gestão, implementados nas décadas de 80 e 90, se deram no sentido da abertura de canais de participação e de gestão democrática das

idades, com destaque para os Orçamentos Participativos e para a institucionalização dos Conselhos Municipais (de Saúde, de Educação, da Criança e do Adolescente) e de inúmeros outros fóruns participativos, em conformidade com as características das práticas adotadas.

Assim foi possível afirmar que o processo de descentralização vivido no Brasil seguiu dois caminhos, conforme afirmou Melo (2000) *apud* Rolnik e Somekh (2004): o primeiro relacionou-se com a proximidade entre a população e o Estado, aumentando a participação direta da cidadania, bem como o controle e responsabilização social; e o segundo ligado à modernização da gestão municipal visando o aumento da eficiência local.

No entanto, Leal (2008, p. 70) ressalta que:

A questão da legitimidade democrática, sobretudo, dos mecanismos de democracia representativa, ultrapassa, por si só, o debate da descentralização do Estado e da reorganização territorial. Em primeiro lugar, pode-se questionar em que medida a democracia representativa ainda se constitui na forma mais adequada de expressão dos anseios da sociedade em um contexto mundial onde se fazem presentes uma infinidade de redes de atores sociais e econômicos? Em segundo, se, através dos mecanismos da democracia representativa, torna-se possível hoje fazer frente aos problemas da exclusão decorrentes da fragmentação social derivada do modelo de acumulação do capital, pós-fordista e flexível, sem que se leve em conta a participação direta da sociedade?

No caso brasileiro, o que se percebe é a conformação de novos laços clientelistas. As lideranças legitimadas utilizam-se da sua posição para levar reivindicações individuais como se fossem das organizações as quais representam. O Estado, por sua vez, cria relações personalizadas junto às lideranças quando deveria ser entre a instituição e os representantes (LEAL, 1998 *apud* LEAL, 2003).

As relações entre o público e o privado se dão a partir de incentivos fiscais ou concessões de uso do solo para fins de investimentos privados (LEAL, 2003).

Nesse sentido, Dias e Melo (2012) apontam que se faz necessário considerar essas relações nas ações de governo. Isso porque as pessoas que compõem os governos terminam por se utilizar da posição para interesses particulares, mesmo que isso vá de encontro aos objetivos primordiais do Estado.

Essa realidade brasileira representa a crise que vive o Estado no plano socioeconômico, político-institucional e político-cultural. Em países de sociedades mais homogêneas, como EUA e vários países europeus, o poder das elites é moderado pela participação de uma sociedade civil organizada. No Brasil, vemos o

predomínio das arbitrariedades e comportamentos predatórios das elites, sendo resultado da falta de organização social e institucional (FREY, 1996).

O modelo das instituições federativas posto pela Constituição de 1988 comprometeu a eficiência do Estado brasileiro, em especial, pela estrutura institucional extremamente onerosa. A alta autonomia das unidades subnacionais resultou em gastos e arrecadações maiores que em outras federações. Além disso, há um alto grau de negociações particularistas, resultado não só pela relação horizontal entre os entes federativos, mas também pela influência das regras eleitorais no comportamento dos parlamentares (ARRETCHE, 2010).

Para as regiões metropolitanas, o processo de descentralização acarretou na desestruturação da administração metropolitana. Resultando em graves consequências para as cidades “plurimunicipais”, que incluem desde a falta de mecanismos para o enfrentamento de problemas comuns até a guerra fiscal entre os municípios. Com a descentralização de 1988, os municípios passaram a tratar seus problemas de natureza econômica, ambiental, social e de infraestruturas, de maneira isolada, restritas aos seus limites administrativos mesmo que os problemas metropolitanos não respeitem tais limites (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007).

O espaço da cidade não está isolado, por isso precisa ser entendido de forma sistêmica, considerando as relações com outros espaços urbanos ou até regionais (TOURINHO, 2011).

O grande desafio político de qualquer sistema de governo, da monarquia à anarquia, está na manutenção do equilíbrio entre a liberdade e autoridade, sendo o contrato a força que permitiria o respeito entre as duas (RAMALHO, 2009).

Assim, o federalismo se constitui como um sistema político contraditório e repleto de tensões. Isso é resultado de sua construção baseada no conceito de divisão territorial, política e tributária sem causar desequilíbrios entre os entes constitutivos (SOUZA, 2004).

## **1.2 Planejamento e Gestão Municipal.**

Os conceitos de planejamento e gestão são diferentes apesar de complementares e, portanto, não são concorrentes. A compreensão desses termos passa, em especial, por duas referências: temporais e de atividades. Quantos às primeiras referências, o planejamento, até de forma intuitiva, remete ao futuro,

enquanto a gestão remete ao presente. Em relação às atividades, o planejamento é a preparação para a gestão futura, a qual compete administrar uma situação imediata com recursos disponíveis no presente (SOUZA, 2013).

Para esse trabalho, tomaremos emprestada a conotação de planejamento abordada por Dias e Matos (2012): ação governamental que deve atender à demanda da sociedade como um todo.

A ideia de planejamento está ligada à preparação para o enfrentamento de problemas futuros a partir de conjecturas do desdobramento de acontecimentos, bem como das possibilidades de proveitos desses desdobramentos (SOUZA 2002 apud SILVA, 2003).

O planejamento tem como principal objetivo minimizar ou evitar problemas futuros, bem como ampliar margens de manobra por meio de uma preparação prévia (SOUZA, 2013). A atividade do planejamento envolve uma série de conhecimentos práticos e teóricos sistematizados com as necessidades de uma dada realidade, visando atingir metas e objetivos traçados no plano (DIAS; MATOS, 2012).

Por sua vez, o conceito de gestão, estabelecido no campo da administração de empresas, ganha espaço em outros espaços do conhecimento (SOUZA, 2013).

A gestão, de forma ampla, refere-se ao conjunto de diretrizes que orientam normas e funções cuja meta é ordenar uma determinada produção, a qual deve ser a mais otimizada possível. A gestão urbana segue nessa mesma linha de pensamento (COUTINHO et al, 2013).

Enquanto no passado sua conotação estava ligada ao planejamento das questões físicas e territoriais das cidades, atualmente se relaciona com um considerável conjunto de variáveis e atores. Essas mudanças demandam discussões sobre os possíveis caminhos futuros da gestão pública das cidades (REZENDE; FREY, 2005).

Nesse sentido, Rezende e Frey (2005, p. 52) apontam que:

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão pública, a literatura vem crescentemente enfatizando o tema de 'governança' (*governance*), salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais (REZENDE; FREY, 2005, p.52).



A governança se refere a um novo modelo de governo que se distancia dos modelos hierárquicos, a partir de um entendimento cooperativo entre os agentes estatais e não estatais nas ações e implementações de políticas públicas, ou seja, trata-se de uma estrutura governamental que se baseia nas relações de cooperação inter e intrainstitucionais (DIAS; MATOS 2012).

Embora tenham legitimado as representações da sociedade civil, bem como exposto a necessidade de uma nova agenda de demandas, a nova conjuntura da gestão e governança das cidades não conseguiu enfraquecer a influência das elites dominantes, nem resolver os problemas de infraestrutura urbana das áreas pobres, tão pouco o acesso à terra urbana (LEAL, 2012).

No contexto das crises vividas pelos Estados Nacionais no fim do século XX, a governança urbana aparece como uma solução a essa crise, fortalecendo o poder de ação dos agentes locais. Há um estreitamento das relações de negociação entre o capital e o poder local, que vai oferecer o máximo de atrativos para o desenvolvimento capitalista. A governança passa a ter um caráter de empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005).

Completa Brandão (2007, p. 39) que:

Nesse contexto, 'o local pode tudo' e, diante da crescente 'sensibilidade do capital às variações do lugar', bastaria mostrar-se diferente e 'especial', propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades etc., para ter garantida sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor 'venda da região ou da cidade', com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o 'clima local dos negócios', subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento, a longo prazo, das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento'.

Há uma tendência, a partir dessa abertura fiscal, para uma imediata queda nas receitas dos cofres públicos. A máquina pública brasileira ainda é muito dispendiosa e possui graves problemas da carência de infraestrutura (PIANCASTELLI, 2004). Ainda completa o autor que:

A estrutura administrativa dos diferentes níveis de governo, no entanto, encontram-se imobilizadas para prover soluções desses problemas tão básicos e, assim, atender a princípios tão fundamentais e inerentes a qualquer sociedade minimamente organizada e civilizada (PIANCASTELLI, 2004, p. 139).

Dessa maneira, faz-se necessário repensar o pacto federativo, bem como a noção de homogeneidade social, sendo essa uma condição indispensável para um processo de desenvolvimento social (BRANDÃO, 2007).

As mudanças ocorridas em 1988 tinham como objetivo diminuir desequilíbrios do sistema político. No entanto, a Federação os apresenta de forma persistente, que resultam nas tensões e contradições do federalismo brasileiro. Tais desequilíbrios apresentam-se de maneira ainda mais latente nas Regiões Metropolitanas e se mostram pelo peso financeiro, político e populacional do centro metropolitano em relação aos demais municípios (SOUZA, 2004).

Ribeiro e Júnior (2007) intitulam o cenário institucional das Regiões Metropolitanas de “desgovernança metropolitana”, diante os desajustes consequentes do processo de descentralização do país.

Nesse sentido, Maricato (2000) aponta que o planejamento urbano no Brasil é marcado, ao longo de sua história, por severas contradições entre a teoria e a prática. Assim enquanto a realidade metropolitana segue no sentido de conurbação das problemáticas espaciais, a realidade administrativa parece seguir no sentido contrário, voltando-se para soluções circunscritas em seus limites administrativos.

Completa Magalhães (2010) que:

Essas regiões se deparam com dificuldades crescentes para induzir um padrão de crescimento integral mais ordenado e sustentável, que possa reduzir os desequilíbrios característicos entre centro-periferia, impulsionar estratégias de descentralização macroespacial das atividades econômicas e fortalecer polos sub-regionais. Estes constituem o desafio maior: estruturar e ordenar o próprio território de forma a integrar políticas setoriais. (MAGALHÃES, 2010, p. 20).

Os ambientes criados no processo de descentralização e autonomia política e fiscal vividas após 1988 foram marcados pela competitividade. As tensões aumentaram com a redefinição do papel do Estado durante a década de 1990, acarretando numa desarticulação entre os níveis de governo, desfavorecendo a cooperação necessária aos arranjos metropolitanos (FARAH, 2003; FULGÊNCIO, 2014.b). Esses elementos explicam a falta de articulações horizontais que permitissem uma política metropolitana genuinamente participativa e democrática. Assim o grande desafio à gestão metropolitana está na integração dos atores governamentais e da sociedade civil nos processos de decisão (FARAH, 2003).

### 1.3O Conflito entre o município e a metrópole

Entre os períodos do Pós-Guerra e da década de 1970, o Estado destacava-se pelo papel de organizador e ator social (LIMA; SIMÕES, 2009). É então que novos rumos são tomados, principalmente, durante os anos 90, quando o planejamento público foi desfavorecido, em especial, devido à diminuição do papel do Estado e a liberação econômica, atingindo também o planejamento na esfera regional (MENDES, 2008).

Essa diminuição do papel do Estado e a liberação econômica no Brasil são resultados de um processo global. Conforme trata Dupas (2006), o capital tem como objetivo desestruturar e minimizar as autonomias dos Estados, criando uma fusão entre o Estado e o capital. Dessa maneira, há uma necessidade de redefinir o Estado, baseando-se no ideal de uma grande política mundial, cujo objetivo seria a transformação do quadro institucional e conceitual do pensamento e da política. Nesse sentido, o processo de “globalização”, amplamente, tornou maior o poder de controlar o espaço (HARVEY, 2004).

A atual globalização se difere do imperialismo a partir de dimensões técnicas qualitativas e quantitativas. Em ambos há o uso de sistemas técnicos hegemônicos impostos em todos os países, mas enquanto no imperialismo se fazia tal imposição pela via da política, na atual globalização ocorre de forma camuflada, subjugando diversos aspectos da esfera política. O que temos é uma subordinação dos lugares e da política pelos mercados (SANTOS, 2012).

Nesse mesmo sentido, trazendo para as questões municipais no Brasil coloca Quinto Júnior (2008) que:

A gestão municipal neoliberal assumiu comportamentos empresariais em relação ao seu desenvolvimento econômico e obtenção de benefícios positivos, referenciando-se em princípios da iniciativa privada. Seu desempenho passou a ser medido pela sua capacidade de gerar riquezas e estabelecer competências para a produção de bens e serviços. Foram valorizadas características cenográficas urbanas para a atração de novos empreendimentos, e ocultaram-se conflitos existentes em seu território (JÚNIOR, E., 2008 p.183-184).

Dessa maneira, o atual quadro de neoliberalismo é, na verdade, produto de um capitalismo concorrencial que, na tentativa de associar o planeta, conseguiu apenas uma unificação relativa, resultado do modelo do capitalismo monopolista e de seus processos técnicos (SANTOS, 2012).

A problemática mais aparente relativa ao processo da autonomia municipal foi a responsabilidade desses entes federados sobre as ações governamentais, em especial pela falta de articulação entre os níveis de governos distintos (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007).

Nessa conjuntura, Piancastelli (2004) afirma que os recursos de transferência, recebidos pelos municípios, desencadearam uma mudança no comportamento administrativo. Os recursos eram consideravelmente superiores, de maneira que abriram mão da arrecadação de impostos, em especial o ICMS, o qual embasava as receitas municipais. Pensando dessa forma, sendo tal prática uma racionalidade pregada após 1988 no contexto neoliberal, os Estados e Municípios optaram por dar mais incentivos para criar empregos com a atração de novas indústrias.

A globalização, no ambiente neoliberal, mostra-se integradora, por meio do capital, e fragmentadora, por meio da concorrência. Enquanto o capital busca unificar territórios para aumentar seu espaço econômico, a concorrência procura fracionar o território em vários espaços econômicos onde o capital, por meio de mecanismos políticos e econômicos, define as regras do jogo (EGLER, 1993 apud BRANDÃO, 2012).

É importante colocar que a descentralização de serviços como saúde e educação, bem como a obrigatoriedade da formulação de planos diretores para municípios a partir de 20.000 habitantes, se revelam como ganhos conquistados após 1988 (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007).

No entanto, a Constituinte de 1988 desconsiderou a diversidade e complexidade entre os municípios a partir de uma interpretação limitada de isonomia. Assim houve um nivelamento por baixo de todos os municípios brasileiros, inclusive no que diz respeito às complexidades institucionais para o planejamento e gestão. No caso metropolitano há outro fator grave: a falta de requisitos para a intergovernabilidade entre os municípios das Regiões Metropolitanas (SANTANA, 2003).

A Constituição Federal de 1988 deu aos estados alçada para criarem suas regiões metropolitanas, de acordo com seus próprios critérios:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.  
§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por

agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Vê-se, então, a questão metropolitana lançada às mãos dos estados federados e, portanto, sob sua responsabilidade. Cada estado passa a resolver os problemas metropolitanos com seus próprios aparatos institucionais (SANTANA, 2003).

O pensamento construído na década de 1980 ressaltava o pertencimento dos cidadãos ao município e não aos estados e à união. No entanto, tal pensamento cai por terra nos ambientes metropolitanos (correspondente a 1/3 da população), pois esses cidadãos vivem na “cidade-metrópole”, de escala regional, com necessidades distintas dos municípios não metropolitanos (SANTANA, 2002).

Essas necessidades diferenciadas estão ligadas à dinâmica urbana vivida na metrópole que na Constituição de 1988 é denominado de interesse comum metropolitano. Embora melhor abordada no terceiro capítulo, traremos algumas considerações preliminares sobre a temática.

Esse interesse comum é citado já na Lei Complementar nº 14 de 1973 e seu artigo 5º refere-se às seguintes funções:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário,
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Tais serviços poderiam ser realizados das seguintes maneiras: por meio de concessão às entidades estaduais, criação de empresa metropolitana ou através de convênios específicos (RAMALHO, 2009).

Contrapõe Santana (2005) que esse modelo se mostrou ineficiente pelo não provimento de recursos específicos para a administração metropolitana. Além disso, a gestão metropolitana se resvale na falta de cooperação dos municípios, que não se sentiam obrigados a cumprir os planos e programas estabelecidos pelos governos estaduais na execução dos serviços e funções de interesse comum.

Tampouco o Estatuto da Cidade, como um dispositivo legal, logrou em atender às necessidades das Regiões Metropolitanas, detendo-se apenas à obrigatoriedade da participação social nos organismos de gestão metropolitana. Assim não ficam claras as responsabilidades dos municípios metropolitanos, bem como a intergovernabilidade entre a esfera estadual e municipal (SATANA, 2005).

Tais aspectos resultaram na necessidade da construção de aparatos institucionais que viessem a delinear um corpo menos amorfo relativo à gestão das Regiões Metropolitanas. Assim instituiu-se a Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, mais conhecida como o Estatuto da Metrópole.

A referida lei tem como objetivo tornar mais eficiente os mecanismos de gestão e execução desse interesse comum. Além disso, objetiva possibilitar uma política nacional de planejamento urbano em nível regional que siga em conformidade ao Estatuto das Cidades, bem como incentivar uma atuação mais efetiva dos estados e municípios nessas regiões (MOURA, HOSHINO, 2015a).

Esse conteúdo será no Capítulo 3, mas é importante salientar que, conforme apontam Moura e Hoshino (2015a), apesar de não solucionar a problemática complexa da realidade metropolitana do país, a lei representa um avanço considerável. Questões como a governança interfederativa já são referenciadas.

Ao tratarmos da realidade metropolitana é notório o conflito existente entre o município e a região metropolitana. Nesse sentido, Villaça (2012) aponta que se faz necessário diferenciar município de cidade. Enquanto o município é modificado (criado, ampliado ou extinto) por lei, a cidade possui uma natureza mutável como um fenômeno social, econômico e geográfico. Assim as cidades seriam dinâmicas e os municípios estáticos e artificiais. Ainda segundo o autor, a cidade continua crescendo para além dos limites municipais, mas acaba nesses limites do ponto de vista político. Completa ainda que:

Atravessa-se um córrego ou uma avenida e, do lado de lá, o prefeito é outro, os impostos territoriais urbanos são outros, os vereadores são outros e as leis municipais são outras. Do ponto de vista social, econômico e geográfico, o limite municipal é uma linha totalmente artificial e ilógica (VILLAÇA, 2012, p.234).

A metrópole, conforme será abordado em maior profundidade no Capítulo 2, é um tipo especial de cidade que se caracteriza pela conurbação espacial de diversos

municípios de acordo com autores como Santos (1993), Villaça (2012) e Sposito (2008).

Assim é possível adiantar que a metrópole apresenta em sua natureza um problema territorial, pois se trata de uma cidade formada por várias cidades e municípios. Nesse sentido, Castro (1962) aponta que o território apresenta duas naturezas: jurídica e física.

É importante destacar que o conceito de território apresenta ao longo das ciências uma diversidade de interpretações, bem como se confunde com a ideia de espaço (CRESPO, 2010).

Dentre os primeiros pensamentos sobre o território podemos citar Ratzel (1988) *apud* Valverde (2004) ao tratar do território como uma expressão legal e moral do estado. É na terra que uma sociedade se constitui e organiza. A territorialidade estaria ligada à ideia de identidade nacional, ou seja, hegemonia cultural. Seria então um organismo vivo que precisa se expandir (VALVERDE, 2004).

Ainda segundo Valverde (2004), nos últimos 20 anos o conceito de território tomou outras conotações, perpassando questões concernentes à dimensão tanto física como simbólica.

Nesse sentido, Castro (1962, p.98) aponta que:

A palavra território aparece no mundo do direito com duas significações, nem sempre claramente definidas: ora, como equivalente a zona geográfica; ora, como sinônimo de extensão do poder público a determinados assuntos. E note-se que este último sentido é o etimológico, porque território não é derivado de terra, como geralmente se supõe, mas do verbo latino *terrere*, com a significação de expulsar, afastar. No Digesto, encontra-se este esclarecimento de Pomponius: 'território é tudo o que é compreendido na extensão de cada cidade e de suas dependências; alguns afirmam que a significação dessa palavra é a de que o magistrado, dentro dos limites de sua jurisdição, tem o poder de afastar, isto é, de repelir' (DE CASTRO, 1962, p.98).

Completa Crespo (2010, p.234):

O conceito de território, devido à sua flexibilidade e ao seu caráter multidimensional e multiescalar, representa uma ferramenta perfeitamente apropriada nos dias de hoje. Ele pode ser utilizado tanto para analisar produções econômicas ou políticas do espaço (na sua perspectiva material), como também outras formas de relacionamento do homem com seu meio, tais como a religiosidade, a cultura ou as manifestações étnicas (na sua



perspectiva idealista). O território, entendido como um espaço socialmente apropriado, pode ser aplicado tanto em estudos sobre formas de apropriação local do espaço, quanto regional, nacional, ou supranacional, o que não o submete a limitações impostas pelas escalas geográficas.

Diante do exposto, o presente trabalho visa trabalhar o conceito de território a partir dessas duas naturezas: a geográfica e a política/jurídica. No caso metropolitano, o que podemos observar é a sobreposição dessas duas naturezas do território.

Assim, retomando as referências de Villaça (2012), a cidade que se expande e onde as pessoas circulam e vivem representa o território geográfico. Por sua vez, o limite do município que é perpassado por essa cidade seria o território político.

Nesse sentido, aponta Lefrèvre (2009, p.304) que:

A metrópole não é uma entidade política, mas é um território que faz sentido para inúmeros atores e atividades. É também um território que faz sentido para algumas políticas públicas, como os transportes ou a moradia.

O problema metropolitano também se configura como um problema territorial, ou melhor, de sobreposição territorial. O território da cidade e o dos municípios, embora relacionados numa realidade controversa, não dialogam.

Assim as Regiões Metropolitanas mostram-se como importante instrumento de gestão e planejamento de territórios, que apresentam dinâmicas e problemas comuns. Todavia a gestão e o planejamento dessas áreas restringem-se à resolução de soluções para problemas pontuais, bem como esbarram constantemente na autonomia municipal.

## **1.4 Conclusão**

O presente capítulo expôs o conflito metropolitano como um conflito de múltiplas origens: político-institucional, territorial e de gestão. Embora seja sempre tratado em trabalhos que abordam a temática, entender minimamente a construção do Federalismo no Brasil, nos permitiu vislumbrar a influência da formação do Estado nacional na conformação das cidades hoje e, em especial, das metrópoles.

Os novos rumos que o federalismo tomou após 1988 se mostraram nocivos ao território metropolitano e ao não metropolitano, pois a concorrência municipal



atingiu, em maior ou menor escala, todas as cidades. Para o caso das Regiões Metropolitanas isso se tornou mais grave, porque o que temos é a resolução individualizada dos problemas, quando o problema metropolitano é interurbano.

O Estatuto da Metrópole, ainda muito jovem, abre um horizonte de possibilidades melhores para a gestão metropolitana, mas ainda longe de solucionar os problemas de alta complexidade.

Embora seja de natureza teórica, a compreensão de território nos indica que a formação político-institucional do país, comumente apresentada como o problema chave à gestão metropolitana, configura-se em apenas um elemento complementar ao conflito territorial entre o município e a cidade, em especial a cidade-metrópole.

## **2 O ESPAÇO DA METRÓPOLE:** considerações sobre a dinâmica global.

O presente capítulo tem como objetivo compreender as influências da dinâmica global no espaço metropolitano. A abordagem em questão se mostra importante para os estudos referentes às metrópoles, dado que, apesar das especificidades locais, os espaços urbanos apresentam características gerais semelhantes.

As metrópoles estão intimamente ligadas ao processo da globalização e, conseqüentemente, sujeitas às influências diretas do mercado internacional. Esses espaços se conectam, muitas vezes, diretamente com o espaço global sem passar pela esfera nacional ou regional, ratificando a importância dessa compreensão.

Nesse sentido, as cidades globais aparecem como uma grande rede entre cidades que possuem características específicas em função do mercado global. Ainda que nem toda metrópole se constitua como uma cidade global, as cidades globais se constituem como metrópoles numa hierarquia de escala mundial. A metrópole sofre influência direta de uma dinâmica global, em maior ou menor escala, em fluxos de pessoas, capital e informação.

Como territórios estratégicos para o mercado global, as metrópoles precisam atender às demandas desse mercado, em especial àquelas relacionadas com a comunicação, o transporte, o sistema financeiro, o mercado consumidor e a mão de obra. Assim os sistemas gestores, no conjunto dos arranjos político-institucionais, se conformam não só para atender às demandas da população metropolitana, mas também ao mercado global.

Por fim, trataremos das experiências metropolitanas, quanto aos seus arranjos político-institucionais, considerando os países ocidentais. O intuito é identificar os cenários de sucesso, ou não, das metrópoles internacionais.

### **2.1 Bases Conceituais**

É importante ressaltar que não se trata de uma tarefa fácil conceituar a metrópole, principalmente por haver diversas interpretações, muitas delas vagas, ao longo do tempo (KLINK, 2005).

Do ponto de vista etimológico, a palavra metrópole apresenta os seguintes significados: capital de estado ou de arquidiocese; nação, relativa às suas colônias;

grande centro científico, industrial ou comercial; cidade de grande importância. As duas últimas definições, segundo Freitas (2009), carregam relações com a compreensão dos gregos ao tratarem a metrópole como cidade polo (funcionalmente) que exerce forte influência em seu entorno e se destaca pela extensão física.

A metrópole constitui-se como um tipo diferenciado de cidade, não só pela sua dimensão territorial e populacional quando comparadas às demais cidades de menor porte. Seu diferencial está ligado a fatores tanto de natureza quantitativa, como qualitativa (LANGENBUCH apud SANTOS, 1993). Nela podemos ver a materialização do processo histórico de produção do espaço geográfico (CARLOS, 2001, apud SPOSITO, 2008).

Para Santos (1993, p. 82):

A expansão e a diversificação do consumo, a elevação dos níveis de renda e a difusão dos transportes modernos, junto a uma divisão de trabalho mais acentuada, fazem com que as funções de centro regional passem a exigir maiores níveis de concentração demográfica e de atividades.

Nesse contexto, as metrópoles passam a assumir a posição de destaque na divisão social do trabalho e configurando-se nos centros de tomadas de decisões das firmas, organizações e pessoas (SANTOS, 1996 apud IPEA, 2010). Assim para entender a metrópole, é preciso compreendê-la em suas dimensões funcionais, populacionais e econômicas.

Dito isso, trataremos, a princípio, a abordagem que envolve as questões populacionais. Historicamente a classificação de uma cidade como metrópole apresentou diversas releituras, as quais estavam relacionadas a uma realidade e contextos históricos específicos. Os estudos iniciais de Blumenfeld (1977) consideravam metrópoles, de diferentes níveis, cidades com 50.000, 500.000 ou 1 milhão de habitantes. Santos (1993) categorizou as metrópoles como aglomerados urbanos com mais de um milhão de habitantes.

No tocante aos aspectos territoriais, econômicos e sociais, a área metropolitana configura-se como uma única cidade (VILLAÇA, 2010). Ainda assim, destaca Moura (2009 apud DAVANZO 2011) que a metropolização contemporânea é marcada por uma relação que ultrapassa àquela referente a de aglomeração

territorial entre cidades, passando por uma interação complexa de várias escalas: local, regional, nacional e global.

Nesse sentido, Harvey (2004) afirma que o capitalismo adapta o espaço às suas dinâmicas de acúmulo do capital. Em consequência disso, as cidades iniciam um processo de acumulação dos problemas globais em seus espaços locais (BAUMAN, 2009). No entanto, o espaço não pode ser entendido como uma mercadoria, tendo em vista que não é lugar de produção de bens, mas sim de reprodução das relações sociais (LEFEBVRE, 2008).

Para tanto, o processo de metropolização contemporâneo se daria pela compreensão de uma nova relação entre os espaços de fluxo (CASTELLS, 1999) sendo constituído de forma “desterritorializada”, funcionando como uma rede e subjugando o espaço físico como fundamental para exercer o poder de decisão e transformação.

Para entender o processo de metro polização, é necessário apropriar-se da nova dinâmica do capitalismo e de seu funcionamento, tendo como ponto de partida seus impactos na produção social do espaço urbano (IPEA, 2010). Tais impactos podem ocorrer tanto localmente quanto em nível global.

Entretanto, como alerta Compans (2005 apud BRANDÃO 2012), é preciso ter cuidado com essa dualidade entre os sistemas mais localistas e aqueles mais comunitários. Trata-se de visões hegemônicas e antagônicas que compreendem o mundo estruturado da seguinte maneira: de um lado temos as redes poderosas centradas e comandadas por grandes empresas, e do outro temos tecidos pontuais e pequenas empresas. Tais pensamentos acreditam em sua estruturação endógena como resposta ao enfrentamento da globalização, sendo necessário o cumprimento de estratégias-chave para garantir a inclusão competitiva nesse mercado.

Ainda que não seja objetivo do trabalho aprofundar-se sobre tal aspecto, entende-se que para o seu desenvolvimento é preciso, minimamente, determinar as dimensões do local, regional, nacional e global. Para tanto, será utilizada a abordagem teórica de Souza (2013) em sua obra “Mudar a Cidade”, na qual podemos ver críticas sendo proferidas ao uso pouco criterioso desses termos. As escalas dividem-se da seguinte maneira:

1. Local: A microlocal, correspondente a um espaço possível de ser experienciado no cotidiano, compreendendo a quadra, o bairro ou o setor

geográfico; a mesolocal, seria o espaço da cidade, trata-se do sentido *stricto sensu* de local, ainda que não vivido no cotidiano como um todo, mas o seu entendimento como um mesmo espaço para reivindicações e mobilizações; e a macrolocal, que representa na prática os espaços metropolitanos, uma expansão do espaço local ou mesolocal.

2. Regional: Trata-se de um espaço vivido, sentido e percebido por uma identidade cultural, simbólica e histórica. Em um grande conjunto regional, é possível existir subconjuntos menores, daí o uso de microrregional, (meso) regional e macrorregional, com o intuito apenas de evitar incoerências quando esses subconjuntos existirem.
3. Nacional: Inicialmente, a abordagem entende como o espaço de um Estado oficialmente soberano. É importante evitar o uso do termo nação para não confundir com regionalismos e nacionalismos separatistas como o caso da Catalunha, casos como este podem ser entendidos como “regiões-nações”. Essa escala interfere diretamente nas dinâmicas dos espaços locais.
4. Internacional: O primeiro caso são os grupos de países, esses entendidos como blocos políticos, econômicos ou político e econômico. Ainda que não seja uma escala importante para o planejamento ou gestão, é interessante para a análise de semelhanças entre os processos de urbanização. O segundo é o global, que por sua vez compreende a escala global e, fundamentalmente, as questões econômicas no sistema mundial capitalista. Ao mesmo tempo que essa ordem econômica global interfere nos espaços nacionais e subnacionais, se exerce certa influência sobre a política urbana local a partir de alguns órgãos como a ONU. Esses espaços são estudados sobre duas dimensões: espaços contínuos e espaços descontínuos (em redes). Esses espaços são complementares uma vez que eles estão associados entre si e, portanto, precisam ser pensados conjuntamente, sendo necessária uma visão multiescalar por parte dos planejadores e gestores.

Tais conceitos são abordados por diversos autores como Moreira (2007), Pozenato (2003), Freitas (2009), Costa (2010), Brandão (2012) e Castells (1999), os quais discutem tais questões, no entanto seria exaustivo e ainda assim incompleto. O objetivo é mostrar, a partir dessas considerações, a forte relação entre o local e global, constituindo-se em elementos indissociáveis, dialéticos e não dicotômicos.

Na dinâmica do mercado global, em que o espaço neutro é ordenado pelo fator econômico, o território local significa, muitas vezes, o nacional ou internacional. Dessa maneira, os setores estratégicos da cidade determinam-se pela capacidade de comando de recursos e produção de informação útil para qualquer outro espaço do mundo. Cidades como Nova York, Londres e São Paulo estão conectadas por uma rede internacional de fluxos de capital e informação (ZANCHETTI et al, 1998 apud LACERDA, 2002).

A manifestação espacial dos interesses dominantes ocorre em escala global. Seu processo se dá pelo abandono da experiência, história e cultural, bem como a padronização dos valores da arquitetura (ABRAMO, 1995). Tal consideração teórica pode ser averiguada em diversas paisagens urbanas de diferentes continentes, conforme exemplificado nas imagens a seguir. Verificam-se elementos como verticalização, fachadas em vidro, ocupação próxima às frentes d'água ou de grandes áreas vegetativas.

Nesse sentido, afirma Norberg-Schulz (1973) que a arquitetura busca atender às necessidades culturais de uma determinada sociedade. A arquitetura, como elemento da cultura humana, só se concretiza quando construída, uma vez que seu canal semiótico é o espaço (COUTINHO, 1977). Por sua vez, Abramo (1995) compreende o espaço como a própria sociedade, construído pela dinâmica de toda uma estrutura social, e configura-se como um produto “material”.

A padronização dos espaços urbanos metropolitanos, por meio de um tipo de arquitetura, materializa o poder e a influência da economia global nos espaços locais. Assim, para além do atendimento das necessidades funcionais específicas das empresas globais, a arquitetura também cumpre um papel de dominação cultural ao empregar os mesmos valores em sociedades distintas.

Imagem 1 - Nova York, Estados Unidos



Fonte: [www.insead.edu](http://www.insead.edu).  
Acesso em: 02 jul. 2014.

Imagem 2 - São Paulo, Brasil



Fonte: [www.insead.edu](http://www.insead.edu).  
Acesso em: 02 jul. 2014.

Imagem 3 - Cidade do Panamá, Panamá



Fonte: [www.megaconstrucciones.net](http://www.megaconstrucciones.net).  
Acesso em: 01 jul. 2014.

Imagem 4 - Londres, Reino Unido



Fonte: [www.macsmagazine.com](http://www.macsmagazine.com),  
Acesso em: 01 jul. 2014.

Imagem 5 - Astana, Cazaquistão



Fonte: <http://en.wikipedia.org/wiki/Astana>.  
Acesso em: 01 jul.2014.

Imagem 6 - Johannesburg, África do Sul



Fonte: [www.blogdacomunicacao.com.br](http://www.blogdacomunicacao.com.br).  
Acesso em: 02 jul. 2014.

Esse tipo de produção do espaço da cidade é o que Villaça (2012) intitula de cidade tipicamente capitalista, tendo seu desenvolvimento iniciado em meados do século XIX. Dentre as principais características destacam-se a negação do Estado por meio da implantação de malhas ortogonais, que simbolizam a democracia e igualdade, bem como a negação das perspectivas ortogonais que exaltavam o estado. Nessa tipologia de cidade temos o capital privado produzindo o espaço enquanto o Estado apenas regula.

Por outro lado, a economia urbana inserida no processo de globalização precisa, para sua sobrevivência, da valorização das especificidades locais como elemento de reversão à desvalorização geral do capital fixo. Assim homogeneíza alguns processos econômicos e culturais, sem anular a essência da cultura urbana local. Nesse processo de economia pós-industrial, utiliza-se do processo imaterial da informação e cultura para sua sobrevivência, exercendo o turista papel fundamental



nesse processo, pois por mais que existam padrões de aeroportos e hotéis, esse indivíduo buscará valores locais (HARVEY, 1992 apud LACERDA, 2002).

Nesse sentido, Körössi (2008) afirma que a atividade turística termina por alterar a dinâmica socioespaciais do ambiente local ao imprimir condições que satisfaçam os padrões de consumo de indivíduos externos ao lugar. Completa Abramo (1995) que as cidades entram, então, num processo de concorrência urbana com políticas econômicas subordinadas à lógica do crescimento econômico e da geração de emprego local. Para isso realiza-se a instalação de estruturas de competitividade (fibra ótica), políticas da “arte urbana” e busca-se prestígio internacional (atração de investidores e empresas/ sedes).

No Brasil, exemplos como o projeto do Parque tecnológico de São José dos Campos (São José dos Campos – SP), o Porto Novo (Recife - PE), a Zona Franca de Manaus (Manaus - AM) e o Porto Maravilha (Rio de Janeiro - RJ), representam a organização dos espaços locais conforme o mercado global.

Imagem 7 - Parque tecnológico de São José dos Campos



Fonte: <http://www.institutomonitor.com.br>.  
Acesso em: 01 jul.2014

Imagem 8 - Zona Franca de Manaus



Fonte: <http://jornalportalsul.com.br>.  
Acesso em: 01 jul. 2014.

Imagem 1- Terminal Marítimo de Recife



Fonte: <http://http://www.copa2014.gov.br>  
Acesso em: 01 jul. 2014

Imagem 2- Maquete digital do Projeto Porto Maravilha.



Fonte: <http://www.imovelrj.com/Porto-Maravilha>.  
Acesso em: 01 jul. 2014



Como já dito anteriormente, as metrópoles constituem-se como os principais centros nodais do fluxo de capital, informações e produtos (tangíveis ou intangíveis). Assim pode-se dizer que nelas é possível identificar com maior ênfase a materialidade da interferência, bem como da relação entre o local e global.

Quando a metrópole se estende por seu entorno imediato, constitui-se uma Região Metropolitana marcada pelas características do processo de metropolização, incluindo o adensamento construtivo e populacional, além da espacialização das relações funcionais e econômicas (CONDEPE/FIDEM, 2012). Segundo Ramalho (2009) a constituição dessas regiões se dão pelo fato das metrópoles representarem polos de grande atração de serviços, consumo e produção, provocando um rápido crescimento, que ultrapassa os limites administrativos, e unindo territórios. Apesar de se tratar de uma área objetivando a solução de problemas comuns, sua atuação acontece apenas em questões pontuais (SANTOS, 1993).

Deste modo, a metrópole Contemporânea tem por essência a sua natureza sistêmica, constituindo-se em um tipo urbano pluriarticulado, dentro de uma dinâmica dirigida aos serviços globais e do grande capital contemporâneo (DAVANZO et al, 2011).

## **2.2 Metrópole no globo**

Na atualidade, a economia mundial se manifesta de uma maneira ampla a partir de uma rede de cidades, nas quais se concentram os negócios que alavancam e controlam as decisões financeiras e de serviços no planeta (SOARES, 2005). No contexto global, as metrópoles se configuram nas principais cidades do mundo, assumindo papel central na divisão internacional do trabalho (IPEA, 2010).

Nesse sentido, Sassen (2010) intitula essas metrópoles de “Cidades Globais”, entendidas como lugares chaves para o sistema econômico em escala global. Essas cidades articulam-se para servir ao desenvolvimento do sistema financeiro global. Esse conjunto abrange cidades com variadas dimensões, importância ou fragilidade econômica. Nelas é possível ver os elementos simbólicos da globalização na economia, na arquitetura ou na cultura (DUARTE; ULTRAMARI, 2007).

Na tentativa de classificar as cidades globais, o *Globalization and World Cities Research Network* busca compreender a dinâmica dessas cidades, e apresenta uma

classificação em três categorias: alfa, beta e gama. Trata-se de um grupo formado por 25 cidades importantes na rede global de cidades, bem como na dinâmica do mercado global. (MATTOS, 2004; DUARTE; ULTRAMARI, 2007). Existe ainda um outro grupo formado por 67 cidades que se apresenta como potenciais cidades globais (MATTOS, 2004). O Mapa 01 apresenta a distribuição dessas cidades em escala mundial. Observa-se a grande concentração nos Estados Unidos, Europa, Oriente Médio e leste da Ásia.

Mapa 1 - Cidades globais de acordo com Globalization and World Cities (GaWC).



Fonte: DUARTE; ULTRAMARI, 2007.

Essas cidades pertencem a uma estrutura complexa e articulada por uma gama de processos transfronteiriços e, portanto, ultrapassam o aspecto escalar classificado em nacional, regional e global. Caracterizam-se pela hipermobilidade, comunicação global e neutralização do espaço e do lugar (SASSEN, 2010). Tais aspectos remontam as considerações de Abramo (1995), discutidas no tópico anterior.

Completa Sassen (2008, p.2) que:

As capacidades de comercializar, financiar, prestar serviços e investir, em nível global, precisam ser geradas: elas não são simplesmente um derivado do poder das empresas multinacionais e dos avanços nas telecomunicações. A cidade global é uma plataforma para produzir esses tipos de capacidades globais, mesmo quando isto exige grande número de empresas estrangeiras, neste caso em cidades tão diversas quanto Pequim e Buenos Aires. Todas as maiores ou menores 70 cidades globais do

mundo contribuem para a produção dessas capacidades em seus respectivos países, funcionando, portanto, como pontes entre a economia nacional e a economia global.

Dentre as diversas transformações observadas nas áreas metropolitanas do mundo, pode-se destacar uma reestruturação organizacional baseada em relações transfronteiriças. As atividades econômicas passam a ser organizadas por uma rede de empresas em um âmbito supranacional (MATTOS, 2004).

Para os principais analistas do tema, uma cidade global precisa ter a presença das seguintes instituições: principais bancos internacionais; empresas e serviços financeiros; empresas de publicidade; e sedes de corporações internacionais. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de quantificar o volume financeiro do mercado global circulando entres essas cidades (DUARTE; ULTRAMARI, 2007).

Assim sendo, segundo essa classificação, a competitividade dessas cidades estaria relacionada à sua capacidade de polarização, de forma eficiente, dos serviços avançados e qualificados descritos acima. Trata-se de um jogo arriscado, calcado nos processos da globalização da economia e da sociedade numa escala planetária (SOARES, 2005).

Nesse sentido, aponta Nunes (2007, p. 20) que:

Estamos, portanto, num contexto sócio-cultural que advém da nova dinâmica espacial da economia globalizada. Essa situação de forma ambivalente, por um lado, exacerba o individualismo e, por outro, faz da esfera pública, do Estado propriamente dito, um interlocutor privilegiado. Ao mesmo tempo, há nesse ambiente de anonimato a necessidade de uma esfera de interlocução que se apresente “neutra”, acima de interesses de grupos específicos. Essa situação de extremo individualismo e de elevada dependência do agente coletivo estatal, politiza sobremaneira o espaço social metropolitano. Sem dúvida, estamos diante das áreas mais politizadas nas sociedades contemporâneas (NUNES, 2007, p. 20).

No entanto, as experiências de Estado, no âmbito do planejamento e gestão urbanos, nos mostram que essa neutralidade não existe, em especial, na sociedade capitalista heterogênea e dividida em classes, sendo assim, portanto, repleta de estratificações das mais diversas ordens. Essa neutralidade esbarra nas relações antagônicas e contraditórias da estrutura dessa sociedade (SOUZA, 2013).

Ainda que a temática em questão não seja objeto desse trabalho, foi considerado relevante para apontar de forma sintética como a dinâmica do mercado

global tem afetado a dinâmica metropolitana. Sem dúvida é uma abordagem que merece ser aprofundada em estudos futuros.

No caso das Regiões Metropolitanas em países federativos, a questão institucional se mostra mais complexa, não só pela estrutura institucional, mas também pelos modelos de gestão adotados na maioria dos países, em especial os ocidentais. Assim as relações intergovernamentais se mostram de grande relevância para a discussão da gestão metropolitana (SOUZA, 2004).

A gestão e a governabilidade metropolitana estão ligadas fortemente com os processos participativos das múltiplas escalas de poder. A importância do governo nessas áreas aumenta de acordo com a sua capacidade em resolver problemas de ordem urbana, a exemplo do provimento de infraestruturas e serviços para alavancar a envergadura da metrópole (MAGALHÃES, 2010).

Diante do exposto é possível colocar que o Estado termina por promover a capacidade competitiva das metrópoles em função do mercado global e, portanto, não é neutro. A dinâmica financeira global, de forma simplificada, por sua vez, subjuga esse Estado.

Retomando às questões concernentes à gestão dos espaços metropolitanos, Souza (2004) aponta que as relações intergovernamentais nas Regiões Metropolitanas se mostram ainda mais complexas uma vez que os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), os setores privados e a sociedade civil atuam em função de interesses econômicos, políticos e sociais específicos. Dessa maneira, se por um lado as metrópoles são reconhecidas (pela literatura e por boa parte dos atores) como espaços de debate constante quanto às questões ambientais, sociais, políticas e econômicas, por outro lado, o da gestão, elas permanecem quase que inexistentes e, portanto, de difícil governabilidade, exceto por raros casos (LEFÈVRE, 2009).

O cenário internacional da gestão metropolitana aponta para um horizonte de muitos desafios e ajustes necessários. Por apresentar grandes problemas e oportunidades para a dinâmica econômica das nações, as experiências internacionais mostram os gestores em contínuo processo de aperfeiçoamento dos aparatos institucionais. Assim testemunhamos experiências diversificadas de experimentação na gestão metropolitana no contexto internacional (KLINK, 2009).

No caso europeu, a metrópole aparece como uma aporia à descentralização. Na França, a questão metropolitana ficou esquecida, apenas com leis paliativas que não conseguem resolver a problemática em questão, principalmente pelo fortalecimento das comunas e departamentos. Na Itália foi lançada a instauração das “cidades metrópoles”, prevista em 1990, mas que não se instituíram a frente das leis de descentralização. Holanda, Reino Unido e a Alemanha também discutem a questão, mas há pouco resultado no campo prático (LEFÈVRE, 2009). O Canadá, por sua vez, apresenta uma estrutura mais centralizada, o que levaria, em primeira instância, a um maior sucesso de suas gestões metropolitanas. No entanto, há diversas especificidades da estrutura político-administrativa que também geram dificuldades à gestão metropolitana (BRINCO, 2008).

Diante do exposto, traremos as experiências internacionais, no mundo ocidental, para melhor ilustrar os cenários da gestão metropolitana. Os casos não serão abordados em profundidade, mas serão levantados os panoramas gerais com o objetivo de compreender, mesmo que superficialmente, os aparatos institucionais e conflitos metropolitanos. A ideia é trabalhar com modelos políticos diferentes para analisar a influência do modelo na gestão.

## **2.3 Experiências Internacionais: casos no mundo ocidental.**

### **2.3.1 O Caso da Alemanha**

A Alemanha possui, além dos três níveis de governo - União (*Bund*), Estados (*Länder*) e Municípios (*Gemeinde*), outros níveis administrativos: Cidades-Estados (Berlim, Bremen e Hamburgo) com estrutura semelhante ao do Estado Federal, no qual o municipal e estadual se confundem; e os *kreises* que atuam como articuladores da cooperação intermunicipal e intergovernamental (MIATELLO, 1998). A Figura 1 ilustra a estrutura do governo alemão e suas respectivas esferas.

Figura 1-Estrutura do Governo Alemão



Fonte: O Autor, 2015.

Os *kreises* atuam como uma unidade estadual, semelhante a uma microrregião brasileira, bem como um articulador entre os municípios (KRELL, 2003 apud CAPOBIANCO, 2004).

Trata-se de uma unidade política administrativa de escala regional, cujo principal objetivo é resolver as questões que superam a capacidade de gestão ou econômica dos municípios. Assim qualquer política pública que ultrapasse a capacidade de gestão e financeira dos municípios (CARNEIRO, 2001 apud CAPOBIANCO, 2004).

Os primeiros debates sobre Região Metropolitana na Alemanha se dão no início dos anos 90, culminando na criação das primeiras Regiões Metropolitanas alemãs: Vale do Ruhr e Stuttgart (FRANÇA, 2013). É interessante salientar que na Alemanha existe uma diferenciação clara entre a Área Metropolitana e a Região Metropolitana. A primeira refere-se à delimitação de uma área, cujas bases estão fundadas nas funções e hierarquização das cidades quanto à competitividade, inovação, população, entre outros, considerando as unidades territoriais. A segunda possui uma dimensão política ligada aos sistemas públicos desenvolvidos para as ações cooperativas. As Regiões Metropolitanas alemãs expressam o potencial de articulação com o sistema econômico europeu (FRANÇA, 2013).

Completa França (2013, p. 41) que:

As tratativas de cooperação entre os entes e a instituição de arranjos englobam os grandes espaços metropolitanos da Alemanha, porém há indicativos de diretrizes para o fortalecimento da região e o fomento de uma política regional. Assim, é tênue a linha de diretrizes específicas para a problemática metropolitana e as ações de fortalecimento regional.

No caso dos grandes centros como Berlim, Hamburgo e Munique, a organização administrativa metropolitana se mostra ineficaz frente a condição de cidade-estado dessas áreas, as quais gozam de um estatuto especial e recusam as articulações das estruturas locais (LEFÈVRE, 2009).

Afirma França (2013) que há um protagonismo importante do Estado alemão nas articulações de cooperação para a prestação de serviços comuns. Por outro lado, em muitas ações faltam marcos regulatórios. A estrutura de gestão metropolitana na Alemanha está atrelada a uma política de desenvolvimento regional, tanto que há Regiões Metropolitanas como a do Vale do Ruhr com 41 municípios.

É difícil avaliar a eficácia do sistema de gestão metropolitana da Alemanha. De um lado os grandes centros urbanos se constituem como entes federados autônomos e não aceitam as políticas de cunho regional. Do outro, as políticas das Regiões Metropolitanas confundem-se com as de interesse microrregional, não atendendo às demandas de cunho metropolitano.

### 2.3.2 O Caso da Espanha

Na Espanha, com o advento da Constituição de 1978, o governo central perde suas competências político-administrativas para as Comunidades Autônomas (CCAAAs). Por sua vez, essas áreas, de escala regional, ganham autonomia legislativa e executiva. Tratava-se de dezessete Comunidades Autônomas, duas cidades autônomas (Ceuta e Melilla – enclaves na costa do Marrocos), cinquenta governos locais (8.089 municípios) e quatro Regiões Metropolitanas: Bilbao (1946), Valência (1963), Madri (1963) e Barcelona (1974) (FRANÇA, 2013).

É importante colocar que, ao tratar dos municípios, províncias e Comunidades Autônomas, o artigo 137 da Constituição espanhola reconhece a relevância constitucional dessas Comunidades, bem como sua natureza de Estado, com autonomia, porém não soberana em relação à nação. Apenas a Catalunha, a Galícia e Euskadi (País Basco) gozam de uma autonomia diferenciada, pois são nacionalidades históricas que possuem identidade cultural e linguística próprias.

As Comunidades Autônomas são responsáveis pela implementação e prestação de serviços comuns, mas seguindo diretrizes e normas gerais estabelecidas pelo governo central, com especial atenção à infraestrutura e ao



transporte. Os governos locais são responsáveis pelos serviços de saneamento e coleta de lixo, onde o município de maior poder econômico possui mais atribuições que o de menor porte (FRANÇA, 2013).

A Constituição espanhola de 1978 não reconhece a Região Metropolitana como um ente federativo, ainda que exista legislação específica para a regulação e constituição dessas áreas por meio dos artigos 141.3 e 152.3 do texto constitucional (GIL, 2011). No entanto, o que se viu logo em seguida à promulgação da Constituição de 1978 foi a criação, por parte das Comunidades Autônomas, das seguintes Regiões Metropolitanas: Grande Bilbao, em 1980; Grã Valência, em 1986; e Barcelona, em 1987 (LEFRÈVRE, 2009).

Em 1999, foi realizada uma reforma provincial devido aos conflitos entre os governos locais e as Comunidades Autônomas. Assim houve um processo de descentralização que passou competências das Comunidades Autônomas para os governos locais. Apesar dos mecanismos de cooperação fornecidos pela reforma, graves conflitos persistem na estrutura governamental (FRANÇA, 2013).

Aponta Gil (2011) que a resistência ao governo metropolitano, por parte dos municípios, se dá por meio de dois aspectos: uma (re)centralização política e administrativa por parte da autoridade metropolitana e uma consequente dissolução do município na grande metrópole, que passa a submeter-se a decisões impositivas das autoridades metropolitanas.

No entanto, há resistências tanto por parte dos municípios, como por parte das Comunidades Autônomas, uma vez que ambos consideram haver competição pelo poder diante da autoridade metropolitana (FRANÇA, 2013). Nesse sentido, atualmente, do ponto de vista institucional, as quatro Regiões Metropolitanas espanholas existem, porém, as Comunidades Autônomas não se instituíram como autoridades metropolitanas.

Aparentemente, a única experiência exitosa de Região metropolitana na Espanha é o caso de Madri (LEFRÈVRE, 2009). A área em questão dispõe de uma verdadeira autoridade metropolitana por meio da Comunidade Autônoma de Madri (ALVAREZ, 2002 apud LEFRÈVRE, 2009).



### 2.3.3 O Caso da França

A comuna (município) é a base do Estado francês e de sua democracia, sendo evocada como o “patrimônio genético da nação”. Desse modo, todas as reformas ou projetos relativos à organização territorial do país tiveram cuidado para não ferirem a existência desse ente (LEFEVRE, 2009).

Em 1963 foi criada a *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR) com o objetivo de elaborar e coordenar uma política territorial para reduzir as desigualdades regionais urbanas. Compete a DATAR elaborar um plano nacional para desenvolver estratégias de políticas públicas e planejamento que favoreça a cooperação entre os entes, especialmente as metrópoles (FRANÇA, 2013).

Entre os anos de 1960 a 2009 a DATAR apresentou diferentes abordagens nas suas diretrizes de planejamento, em alguns momentos favorecendo a coordenação nas regiões urbanas, em outros, colaborando com a competição econômica desarticulada (FRANÇA, 2013).

Em 1999, a DATAR realizou um recenseamento e averiguou que houve uma distribuição populacional completamente diferente do que se via nos últimos vinte anos (DELEGATION INTERMINISTERIELLE, 1999 apud LEAL, 2008). Tem-se, então, duas principais direções para o cenário francês: a primeira relativa à França Metropolitana e a segunda referente à relação entre as cidades para além dessas grandes áreas urbanas. O que se observou foi um país em que três quartos de sua população estavam em áreas urbanas ocupando apenas 20% do território nacional. Por outro lado, houve uma formação territorial que se desenhou a partir das relações intermunicipais fora da área metropolitana. Assim a dicotomia campo-cidade passou a ser repensada (LEAL, 2008).

Foi então que houve um maior enfoque sobre as políticas metropolitanas com a criação da lei referente à intercomunabilidade e a Lei de Planificação Territorial. A primeira refere-se à criação de comunidades de aglomeração e a segunda à criação de contratos de aglomeração. Houve um apelo do Estado, mais recentemente, para uma cooperação entre os municípios de territórios metropolitanos, embasado num projeto de desenvolvimento estratégico (LEFEVRE, 2009). Tratou-se de um importante período para avanços nas políticas públicas e para os arranjos jurídico-institucionais (FRANÇA, 2013).

A partir da Lei de Cooperação Intercomunal instalaram-se, de forma voluntária, as *Établissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPICs), um conjunto de municipalidades com objetivos comuns para cooperação. A proposta dessas municipalidades calcava-se na redução dos custos e incentivo à promoção da economia em escalas. Por sua vez, a Lei de Planificação Territorial voltava-se para o desenvolvimento de medidas comprometidas com a prestação de serviços coletivos intermunicipais, bem como para ações descentralizadas, mas integradas (DALLIER, 2012 apud FRANÇA, 2013).

No entanto, entre a criação dos mecanismos institucionais e a implantação das ações de caráter metropolitano há um desencontro considerável. Dentre os diversos casos, podemos citar a instalação mínima de serviços de interesse comum nas áreas metropolitanas, resultado de uma fragilidade dos arranjos frente aos interesses das comunas. Em outras palavras, as comunas tendem a fortalecer as ações consorciadas que, por sua vez, terminam respondendo apenas a questões imediatas de infraestrutura e não a um planejamento metropolitano integrado (LEFRÈVRE, 2009).

#### 2.3.4 O Caso do Canadá

O Canadá é um caso bem particular em relação aos demais, e se faz necessário tecer algumas considerações sobre seu sistema político. A sua configuração atual se dá a partir do Ato Constitucional de 1867, determinando-o como um Estado pertencente ao Reino Unido, mas com autodeterminação. No entanto, o parlamento britânico ainda seria responsável pela legislação do país, permanecendo assim até 1982 quando, por Ato Constitucional, se deu o fim da dependência legal do Canadá em relação ao Parlamento do Reino Unido (BRINCO, 2008).

Assim o modelo do sistema político canadense seguiu o modelo Britânico, constituindo uma democracia parlamentar (sendo o chefe do executivo eleito pelo parlamento) e, ao mesmo tempo, uma monarquia constitucional (onde o poder do rei é limitado pelo parlamento). Conforme expresso na Constituição de 1982, a rainha Elisabeth II é a chefe de Estado do Canadá e a possuidora do poder Executivo, Judiciário e Legislativo. É importante destacar que sua função de monarca no Reino Unido difere de suas funções no Canadá. A Coroa britânica tem sua representação

constitucional em solo canadense a partir de um governador-geral, sendo este último o responsável pela nomeação do Primeiro Ministro, normalmente o líder do governo que tem a maioria no parlamento. Por sua vez, os membros do parlamento são eleitos em seus distritos por maioria simples (BRINCO, 2008).

A estrutura governamental do Canadá se dá em três níveis de governo: Federal, Provincial e Local (sendo o município o de maior representatividade). Atualmente, o país possui 10 províncias, 3 territórios e 3.700 governos locais. Enquanto as províncias possuem autonomia, pois seus poderes derivam diretamente da constituição, a municipalidade tem seus poderes derivados da lei provincial (BRINCO, 2009).

A estrutura dos governos locais se dá, em primeira instância, pelos Conselhos Supremos (legislador e executivo). O Prefeito representa a Câmara, tendo poderes iguais aos seus pares, trata-se de uma fusão entre os poderes legislativo e executivo. Ainda nessa estrutura, há duas instâncias nos governos locais, uma de caráter regional, responsável pelos serviços direcionados às pessoas, e outra de caráter local, responsável pelas questões relacionadas à propriedade (CAPOBIANCO, 2004).

Nesse sentido, Brinco (2008) ressalta que a estrutura política do Canadá termina não contribuindo para uma ação de governo de forma mais ampla e coesa, pois além de não haver uma formação partidária da Câmara, o poder do Prefeito é um tanto restrito, uma vez que seu poder de voto é igualmente a de outro membro do Conselho. As questões municipais se resolvem muito pontualmente. Ainda segundo o mesmo autor, o poder financeiro da municipalidade é limitado, na qual a arrecadação se restringe aos impostos sobre as propriedades.

Por outro lado, quando tratamos das questões de planejamento regional, a estrutura canadense favorece a um plano unificado, pois as decisões de uso do solo, previstos pela instância regional, prevalecem em relação a local. Assim os planos locais precisam se adaptar aos planos regionais (CAPOBIANCO, 2004).

Tais aspectos refletem na formação institucional das Regiões Metropolitanas do País, na qual praticamente todas possuem algum tipo de arranjo institucional em âmbito regional, em sua maioria vertical, estabelecido de cima para baixo (BRINCO, 2009).

O País possui um longo histórico de convivência harmônica com arranjos institucionais nas instâncias metropolitanas. Observa-se um determinado padrão das estruturas de gestão que resulta, aparentemente, na preferência de fusões municipais para facilitar a instalação das Regiões Metropolitanas. As experiências canadenses nos mostram o domínio das instâncias provinciais na política, finanças e planejamento do território, resultado do sistema constitucional do país.

Aponta Brinco (2008) que as principais Regiões Metropolitanas do Canadá são: Toronto, Montreal e Vancouver. Sendo Toronto a primeira a formar precedentes para a governança metropolitana no país, bem como sendo a referência de sucesso. Ainda segundo os estudos de Brinco (2008), é mostrado que apesar da estrutura padrão, na qual há um governo metropolitano responsável pela gestão dos serviços comuns direcionados às pessoas, e, em segunda instância, atribuindo para si o planejamento do território, há certas especificidades locais.

Criada em 1953 a Região Metropolitana de Toronto (RMT) conseguiu instituir um governo efetivamente metropolitano, cuja estrutura se dava a partir de um Conselho, formado por 34 membros, responsável por gerir os serviços comuns (GILBERT, 1991 apud CAPOBIANCO, 2004). Apesar de ser um bom exemplo de experiência governamental de cunho metropolitano, a RMT vem perdendo sua eficiência, em especial, pela reforma de 1988 que se preocupou pouco com o subúrbio metropolitano (espaço de maior expansão urbana), diminuindo a área da Grande Toronto e criando cinco governos regionais que atuam de forma cooperada para questões pontuais sem uma visão de escala metropolitana (BRINCO, 2009).

Em primeira instância, a Região Metropolitana de Montreal (RMM) apresenta também problemas para gerir o seu subúrbio metropolitano, o qual vêm se expandido com a transformação do setor produtivo e o fortalecimento dos municípios da hinterlândia<sup>1</sup> metropolitana (subúrbio metropolitano). Estes reivindicam uma maior representação política no Conselho Metropolitano, bem como suas identidades linguísticas diferenciadas. Esse quadro faz com que muitas municipalidades não se sintam comovidas pela cooperação metropolitana (BRINCO, 2008).

<sup>1</sup> De acordo com Milton Santos, hinterlândia é a área de influência de uma cidade de maior poder econômico. Na conjuntura atual é a periferia metropolitana (SANTOS, 2008).

Por sua vez, a Região Metropolitana de Vancouver é a que mais se diferencia das demais. Sua estrutura institucional baseia-se na cooperação voluntária entre os entes municipais e organiza-se por uma agência dotada de poderes ligados aos serviços básicos de cunho metropolitano. Na prática é a gestão menos efetiva, pois as municipalidades só cooperam quando as convém, a exemplo do transporte. A agência metropolitana tem interesse na implantação de um sistema de transporte intermunicipal, mas encontra barreiras das municipalidades que dão preferência à implantação de grandes sistemas viários e, como a participação é voluntária, a agência metropolitana se vê impossibilitada de resolver tal questão (BRINCO, 2009).

As municipalidades do Canadá vêm reivindicando uma maior autonomia política e financeira diante do poder provincial, afetando diretamente na gestão das Regiões Metropolitanas. Além disso, o formato vertical e compulsório das RMT e RMM, bem como certa desconsideração das municipalidades suburbanas provocam ainda mais esse tipo de movimento localista. Nesse sentido, o modelo de Vancouver parece ser o mais estável quando comparado ao de Toronto e Montreal, embora possua uma gestão metropolitana bem menos efetiva (BRINCO, 2009).

## **2.4 Comparando e contrastando os casos internacionais**

Em primeira instância, verifica-se que independente do modelo político-institucional, a gestão metropolitana enfrenta desafios à implantação de políticas públicas de cunho metropolitano. Em realidades de elevada autonomia, a gestão metropolitana fica a mercê das articulações para cooperação entre os municípios. Já nos casos de maior poder central tem-se uma implantação mais efetiva das políticas públicas, mas isso ocorre muitas vezes de forma vertical, desconsiderando as questões específicas dos municípios.

Observa-se que no mesmo país, as realidades da gestão metropolitana são diversas, exceto pela França que possui um quadro mais homogêneo. Por outro lado, é importante salientar que em todos os casos existem instrumentos para a gestão das Regiões Metropolitanas, independente do nível de eficácia. Portanto há uma preocupação eminente com a gestão metropolitana.

O caso francês, o alemão e o de Vancouver ilustram os entraves postos pelos poderes municipais à gestão metropolitana. No caso alemão há também certa confusão entre as políticas públicas de cunho regional e metropolitana, claro que as

políticas metropolitanas são de caráter regional, mas de outra escala e com demandas diferentes.

Enquanto no Canadá o forte poder estadual (provincial) produz uma gestão metropolitana mais efetiva quanto ao atendimento aos serviços de interesse comum, na Espanha as Comunidades Autônomas possuem um histórico de disputas com o ente metropolitano. O caso de Madri é uma exceção, pois se trata, ao mesmo tempo, de uma Região Metropolitana e de uma CCAA.

O processo de descentralização espanhol tem forte influência no brasileiro pela mudança radical a partir do rompimento com a ditadura franquista. A influência não se deu necessariamente no aspecto político-institucional, mas sim na conotação democrática que a descentralização representa (BRITO, 2009).

## **2.5 Conclusão**

É na metrópole que se encontram os maiores crescimentos de expansão urbana resultante da dinâmica econômica extremamente efervescente. Grandes sedes de empresas estratégicas para o mercado global e nacional estão lotadas nas metrópoles, o que nos mostra que a gestão de seu território é estratégica para o desenvolvimento da economia global.

Por outro lado, seus problemas urbanos são de grandes dimensões, bem como sua natureza política, uma vez que em seus espaços de disputa há uma maior complexidade de interesses. Assim a metrópole sofre influências dos seus atores locais, regionais, nacionais e, em alguns casos, globais.

Apesar de toda essa reconhecida importância, na prática elas vivenciam uma série de problemas para sua governabilidade. Vê-se um cenário internacional de pouco êxitos e de casos um tanto específicos, mas fundamentalmente inúmeros intentos e uma busca para a solução vencer esse desafio.

A partir dos casos apresentados nesse capítulo, foi possível observar que as experiências de gestão metropolitana só logram êxito quando há uma autonomia plena, seja pela estrutura política de ente autônomo, a exemplo de Madri, ou pela baixa autonomia municipal frente ao poder provincial como no Canadá. No entanto,

essa estrutura funciona comumente de maneira centralizada e subjugando os poderes locais, instaurando um campo de instabilidades entre os poderes.

Por outro lado, a elevada autonomia dos poderes locais impede a transfiguração do papel para a prática. Na França, apesar do largo aparato institucional, a gestão metropolitana se vê travada frente aos poderes comunais. Na Espanha, o poder das Comunidades Autônomas se vê ameaçado pelos poderes metropolitanos. Essas disputas políticas e, em certa medida, ideológicas, incrementam o conjunto de desafios enfrentado pela gestão metropolitana.

Mais uma vez, a problemática nos retomam às considerações feitas no primeiro capítulo, quando Ramalho (2009) coloca o equilíbrio entre a autoridade e a liberdade como o grande desafio de qualquer sistema de governo.

### 3 A METRÓPOLE NO BRASIL

No Brasil, as Regiões Metropolitanas foram institucionalizadas no período militar, de modo que a sua gestão se viu cercada de tecnocracia e autoritarismo num contexto de centralismo autoritário Estatal. A institucionalização das Regiões Metropolitanas tratava-se de uma estratégia de desenvolvimento nacional, tratavam-se de tentáculos do poder central nos espaços de maior produção econômica e poder político.

Depois do advento da Constituição de 1988, a criação das Regiões Metropolitanas passa a ser de responsabilidade dos Estados. Nesse sentido, pode-se dizer que surge daí os conflitos gerados pela sua denominação e pela articulação entre as Regiões Metropolitanas criadas durante o período do Regime Militar e os criados a partir de 1988. Os conflitos são de diferentes naturezas.

Primeiramente, há um conjunto de Regiões Metropolitanas que foram declaradas pós 1988 que, segundo Moura (2009) e IPEA (2010), não apresentam dinâmica metropolitana. Tal dinâmica é definida a partir dos indicadores de crescimento populacional, concentração populacional, integração dos serviços entre os municípios e o perfil de ocupação dos trabalhadores (MOURA, 2009).

Aparentemente, há uma certa motivação política na institucionalização de algumas Regiões Metropolitanas, pois o artigo 6º da Lei Complementar nº14 de 1973 determina que os municípios que pertençam a Regiões Metropolitanas tenham preferência na obtenção de recursos federais e estaduais (FULGÊNCIO, 2014.a).

Em muitos casos, não houve uma criação do arcabouço institucional para a gestão desses territórios que funcionasse de forma eficiente. Esse cenário se dá pela falta de critérios, no âmbito constitucional, que definem o que é uma Região Metropolitana. A Constituição Federal de 1988 permite que os Estados criem seus próprios critérios para a institucionalização das suas Regiões Metropolitanas, tendo como único pré-requisito, em nível federal, a constituição dessas áreas por municípios limítrofes que visem um planejamento de interesses comuns (FULGÊNCIO, 2014.a). Além disso, a gestão dessas áreas esbarra constantemente na autonomia municipal que norteou a reforma federativa de 1988.

Apesar das inúmeras limitações experimentadas pela gestão das Regiões Metropolitanas, foram criadas as Regiões de Desenvolvimento Integrado. Trata-se



de outro instrumento de gestão para ações de interesse comum entre municípios que se encontram em regiões fronteiriças entre Estados. Diferentemente das Regiões Metropolitanas, elas dependem da União e dos Estados para ser institucionalizada. No entanto, o desafio base da gestão é semelhante ao das RMs, mas com um agravante: além de esbarrarem na autonomia municipal, elas têm um tratamento diferenciado em relação às RMs, sendo inclusive excluídas do Estatuto da Metrópole, instrumento legal que norteia o planejamento e a gestão das Regiões Metropolitanas do Brasil.

O Estatuto da Metrópole, sancionado em Janeiro do ano de 2015, trata-se de um instrumento legal que não só cria critérios para a formação de Regiões Metropolitanas como traz aparatos legais menos dispersos para as ações de desenvolvimento integrado. A lei traz mais obrigações aos gestores, o que pode gerar inúmeros conflitos.

### **3.1 O cenário metropolitano no Brasil**

No Brasil da década de 1950, já se verificava a formação de regiões urbanas que atuavam como uma única cidade, constituindo-se como um único território, mas submetido a diversas administrações municipais. Essa formação era resultado dos fluxos migratórios intensos do campo para a cidade, em especial as principais capitais do país. (AZEVEDO; GUIA, 2004).

É nesse contexto que alguns grupos executivos, em escala estadual, montaram-se no intuito de gerir os problemas comuns entre os municípios que se aglutinavam em torno de algumas cidades, tais como: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Belém. Assim apesar desses grupos terem funcionado com certo nível de informalidade, eles foram constituídos nas primeiras experiências, anteriores à institucionalização das Regiões Metropolitanas (DAVIDOVICH, 2004).

Esse aumento populacional das grandes cidades, vivenciado na década de 1950, continua crescente na década de 1970. Assim, reconhecendo a necessidade de se pensar na gestão desses espaços, o governo Federal institucionalizou as primeiras Regiões Metropolitanas (DAVANZO et al, 2011).

É assim que as primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) do Brasil são institucionalizadas, a partir da Lei Complementar nº 14 de 1973: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém.

Posteriormente, é criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1973 (ANDRADE; CLEMENTINO, 2006).

Para o enfrentamento dos problemas de natureza “plurimunicipal”, a Lei Complementar nº 14 de 1973, definiu quais seriam os interesses comuns metropolitanos, mas desconsiderou as questões referentes às especificidades locais (AZEVEDO; GUIA, 2004). Nesse sentido, ficaram estabelecidos como serviços comuns de interesse metropolitano: saneamento básico, aproveitamento dos recursos hídricos, controle da poluição ambiental, transportes e sistema viário, uso do solo e a produção e distribuição do gás encanado. Ficou decidido que seria de responsabilidade estadual a execução desses serviços, podendo haver concessão para empresas metropolitanas, como também por convênios (MOURA et al, 2009).

Para a realização de projetos urbanos que atendessem às demandas de interesse comum, em especial nas áreas de saneamento e transporte, a União seria a fonte dos recursos financeiros (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Nesse período inicial, as Regiões Metropolitanas possuíam um modelo de planejamento e gestão autoritário. A participação dos municípios foi imposta de forma compulsória e desconsiderou-se quaisquer particularidades regionais e locais. (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Nesse sentido, o que havia era um modelo de gestão altamente tecnocrático e padronizado em todas as regiões. As experiências embrionárias vividas anteriormente pelos estados foram desconsideradas, em especial as práticas de cooperação e consorciamento entre os municípios (DAVIDOVICH, 2004).

Esse modelo fazia parte de uma estratégia do governo militar para controlar o território a partir das Regiões Metropolitanas, cujo papel era de “postos avançados” do governo militar nas áreas de maior dinâmica econômica, representando, também, pontos estratégicos do ponto de vista político (SOUZA, 2003).

Nesse contexto, as Regiões Metropolitanas eram parte de um Plano Nacional de Desenvolvimento que resultaria no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em 1974, marcado pela centralização e tecnocracia no planejamento (IPEA, 2010). Ao longo de seu percurso institucional, tais características eram reforçadas, especialmente, pelos seguintes aspectos: dependência financeira do governo federal e das ações executivas estaduais, subordinação dos municípios pelo modelo de

gestão e a falta de eleições diretas para governador, bem como de muitos municípios das Regiões Metropolitanas (SOUZA, 2004).

O modelo que estruturava os grupos executivos metropolitanos também possuía forte caráter centralista. Dessa forma, indicado pelo governo central, o executivo estadual designava boa parte dos membros dos Conselhos Deliberativos enquanto a instância municipal restringia-se a participação no Conselho Consultivo, sem poder decisório. Os recursos federais eram enviados às instancias estaduais para as áreas de saneamento, transporte e habitação, desconsiderando o planejamento urbano adotado pelo órgão metropolitano (DAVIDOVICH, 2004).

O modelo de gestão metropolitana implantado até então tinha em seu arcabouço institucional um conjunto de autarquias, empresas públicas e fundações. Essas instituições tinham como objetivo atender às demandas referentes a problemáticas geradas pelos processos de conurbação intermunicipal, portanto referenciadas à prestação de serviços comuns (DAVIDOVICH, 2004).

Sem dúvida o modelo de planejamento e gestão das Regiões Metropolitanas é marcado, até hoje, por diversas limitações. No entanto, conforme trata Azevedo e Guia (2004), é preciso reconhecer que se explicitou os pontos de interesse comum para o enfrentamento dos problemas na prestação de serviços públicos, bem como o ordenamento e normatização da ocupação e do solo urbano.

O modelo de gestão metropolitana no Brasil manteve essas características principais até o processo de redemocratização do país. É então que, com a Constituição de 1988, há um considerável aumento da autonomia dos municípios, reforçando o protagonismo municipal na resolução de questões estruturais e conjunturais do planejamento urbano (QUINTO JÚNIOR, 2008).

Nesse contexto, a gestão e o planejamento metropolitano começam a atuar a partir de ações pontuais e se vê prejudicado frente a guerra fiscal entre os municípios. No entanto, do ponto de vista institucional, os estados ainda seriam os responsáveis por essa gestão em nível regional, tanto que agências como a FIDEM (Recife) e a AgemCamp (Campinas) foram criadas e, mesmo que de forma incipiente, ainda existem como aparato institucional para gerir esse território em nível regional (IPEA, 2010).

Se por um lado a autonomia municipal, forte símbolo do processo de redemocratização do Brasil, representa a descentralização, gestão municipal isolada

e o espaço intraurbano; a gestão metropolitana representa uma (re)centralização, um território altamente articulado e o espaço regional. É importante colocar que os problemas do espaço metropolitano, altamente articulado, não respeitam os limites administrativos. Deste modo, o problema de um pode ser o do outro, ou o de todos.

Ressalta Santana (2003, p. 7) que:

Nessa realidade geoeconômica das nossas metrópoles, pelos seus problemas de urbanização, saneamento e atuais condições de habitabilidade, de transporte urbano e do seu sistema viário – os desafios que se apresentam são de planejamento e gestão. Não se trata de planejamento na escala local, intramunicipal, pois os processos que a caracterizam são de outra dimensão, com abrangência regional, metropolitana, onde a cidade não está contida pelo município. Hoje a situação se inverteu. O município é que está contido pela cidade-metrópole. Cidade maior e mais complexa, onde a produção e a operação dos sistemas e serviços urbanos exigem a escala regional. A forma, a estrutura, o território, o funcionamento dessa cidade-metrópole devem ser estudados e compreendidos no seu todo.

Assim, ao tratarmos das Regiões Metropolitanas, a relação de acontecimentos interurbanos no espaço intraurbano é mais perceptível, principalmente no que se refere às repercussões dos problemas municipais. Compreender as relações interurbanas é uma ferramenta para um desenvolvimento mais igualitário (ou menos dispare) entre os municípios, com uma melhor distribuição dos benefícios do desenvolvimento local e do capital. Em Regiões Metropolitanas, compreender o espaço interurbano é importante para o planejamento dessas áreas, bem como dos espaços intraurbanos (FULGÊNCIO, 2014.a).

Retomando as discussões sobre a influência do processo de redemocratização do país na gestão metropolitana, aponta Leal (2003) que durante esse momento, as questões referentes à descentralização na agenda pública aparecem como uma necessidade de resposta ao autoritarismo do regime do governo militar. É então que nesse processo de descentralização, a Região Metropolitana passa a ser entendida como solução para os problemas de cunho regional (ANDRADE; CLEMENTINO, 2006).

Observa-se, então, que ao longo do tempo, há uma “proliferação” de regiões metropolitanas em todo o Brasil. Trata-se de um problema de natureza conceitual,

resultado da falta de critérios claros e objetivos na Constituição Federal de 1988, tanto na institucionalização, quanto na definição dos municípios que a compõem (MOURA *et al*, 2009).

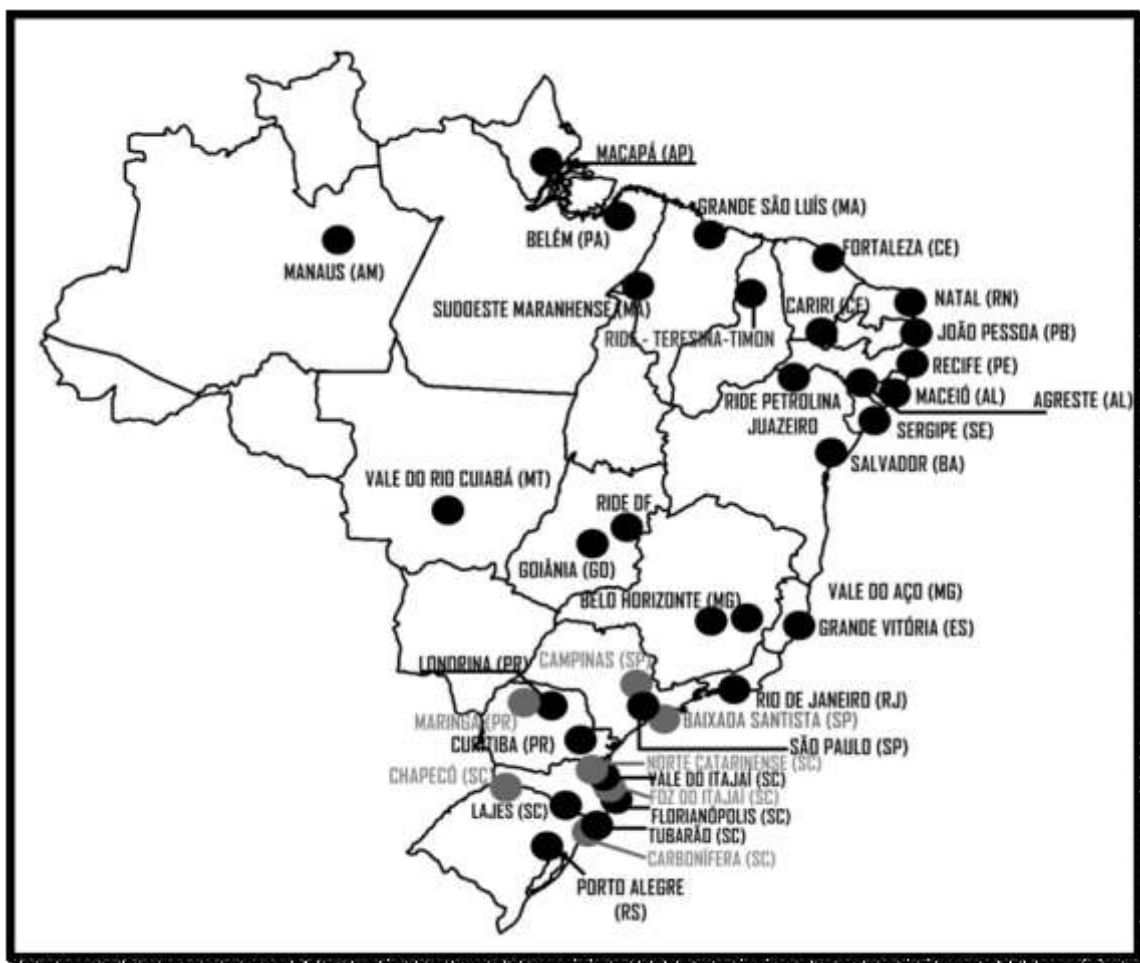
No tocante a essa problemática, trata Devanzo et al (2011, p.101):

Na forma atual, a região metropolitana é um meio de administração regional, posto que a Constituição Federal não lhe confere poderes de ente federado e delegação de competências metropolitanas. Também não foram estabelecidos critérios para sua delimitação, gerando a institucionalização de diversas regiões metropolitanas que não se sustentam como tal, [...] Esta questão se reveste de grande interesse, especialmente à medida em que o processo de metropolização se torna mais complexo.

Nesse sentido, um estudo desenvolvido por Moura et al (2009) compreendeu que era necessário estudar as Regiões Metropolitanas a partir de duas realidades distintas: as Regiões Metropolitanas institucionalizadas e aquelas que apresentam dinâmica e espaços urbanos metropolitanos. Esse estudo se baseou em uma avaliação da capacidade dessas áreas urbanas em polarizarem o território nos três níveis (local, regional e nacional).

O Mapa 02 expõe as Regiões Metropolitanas Oficiais, ou seja, aquelas que foram institucionalizadas por lei federal (antes de 1988) ou por lei estadual (após 1988). Verificam-se 35 Regiões Metropolitanas e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento, estas últimas serão melhor tratadas no próximo tópico. Esse grupo de Regiões Metropolitanas apresenta um cenário repleto de contrastes significativos no tocante às questões populacionais, PIB, área de influência e hierarquia urbana em nível nacional, regional e local.

Mapa 2 - Regiões Metropolitanas Institucionalizadas pós 1988.



Fonte: Moura et al (2009). Produzido pelo Autor, 2014.

No intuito de compreender essa dinâmica urbana, os estudos referentes às tipologias das cidades brasileiras costumam ter seu alicerce em quatro pilares: dimensão populacional, dimensão funcional, posição geográfica e características socioeconômicas (BITOUN, 2009).

Do ponto de vista da dimensão populacional, no caso Brasileiro, diferente das outras partes do globo, há uma relação entre o fenômeno urbano, sua política de ocupação e economia (SILVA, 1995 apud RAMALHO, 2009). Dessa forma, a compreensão de Santos (1993) parece ser mais adequada ao cenário nacional, classificando a metrópole como cidades com mais de 1 milhão de habitantes.

Trabalhos como o de Tourinho (2011), nos mostram algumas especificidades locais onde cidades com pequeno contingente populacional desempenham

importante papel em sua Rede Urbana, a exemplo do caso Amazônico. Por outro lado, no contexto nacional, tal aspecto é importantíssimo. O fator população refere-se, dentre outras questões, à capacidade de produção como também de consumo e de uma dinâmica econômica, política e social de maior complexidade (SANTOS, 1993; RAMALHO, 2009; FULGÊNCIO, 2014)

A partir dos dados da Tabela 2, observa-se que as cidades classificadas pelo IBGE (2011) como metrópoles possuem uma população com mais de 1 milhão de pessoas. Essas cidades são centros de regiões metropolitanas cuja menor população é de aproximadamente 2.102.097 (Goiânia) e a maior é de 19.949.258 (São Paulo).

Tabela 1-População das Metrópoles do Brasil.

Classificação	Nome	Nº de Habitantes (2010)
01º	São Paulo	10.659.386
02º	Rio de Janeiro	5.950.224
03º	Salvador	2.480.790
04º	Brasília	2.469.489
05º	Fortaleza	2.315.116
06º	Belo Horizonte	2.258.096
07º	Manaus	1.718.584
08º	Curitiba	1.678.965
09º	Recife	1.472.202
10º	Porto Alegre	1.365.039
11º	Belém	1.351.618
12º	Goiânia	1.256.514

Fonte: IBGE, 2011.

Essas 12 metrópoles (apresentadas na Tabela 02) estruturam a Rede urbana brasileira, cada uma com sua região de influência (IPEA, 2010). Tais considerações referem-se aos aspectos funcionais das cidades e sua posição hierárquica na Rede Urbana brasileira, tendo como alicerce os estudos das regiões de influências das



idades (BITOUN, 2009). Dentre os diferentes estudos que caracterizam a Rede Urbana brasileira, destacam-se dois: o REGIC (Regiões de Influências das Cidades) realizado pelo IBGE e os estudos realizados pelo IPEA, na Série Caracterização e Tendências de Rede Urbana do Brasil.

Sabe-se que as metrópoles se constituem nos espaços que concentram as condições para a tomada de decisões de empresas, organizações e pessoas (IPEA, 2010). Assim essas 12 cidades representam os principais espaços de decisão do país.

Apesar de importantes para os estudos de tipologia das cidades, a dimensão relativa à posição geográfica, bem como as características socioeconômicas, ficarão de fora na abordagem desse trabalho. Nos estudos do REGIC e IPEA, base analítica desse trabalho, tais aspectos são pouco utilizados nas definições de metrópole. Voltando às discussões acerca dos critérios para definição de RMs, temos no Brasil um grupo de metrópoles nacionalmente reconhecidas devido a sua escala de ação e dinâmica social, espacial e econômica. Tais espaços são caracterizados pela conformação de um núcleo urbano principal ao redor, ao redor, configura-se uma dinâmica de articulação, integração e conurbação. (IPEA, 2010).

Assim se faz necessário desenvolver critérios para o processo de institucionalização das Regiões Metropolitanas, pois ajudará não só aos estudos acadêmicos, como também à própria gestão dessa unidade de planejamento.

Essa falta de critérios gera um cenário cheio de contradições. De um lado temos aglomerações urbanas que atuam como metrópole e, apesar de seu reconhecimento como importante no desenvolvimento regional, não são reconhecidas como tal. Do outro temos Regiões Metropolitanas institucionalizadas, que muitas vezes não apresentam a ocorrência de núcleos urbanos articulados e com dinâmica metropolitana (IPEA, 2010).

No cenário nacional, vemos um conjunto de RMs criadas muito mais por uma ação política para o enfrentamento dos problemas comuns às aglomerações urbanas, mas que se mostrou ineficaz. Além disso, poucas lograram compor estruturas de governança democrática. Tal desestrutura culmina nas fragilidades vividas pelo planejamento e gestão desses territórios (MOURA; HOSHINO, 2015).

Diante do exposto, os estudos de Moura et al (2009) identificaram 15 Regiões metropolitanas que apresentam dinâmica e constituem-se como espaços



metropolitanos: Manaus e Belém (Região Norte); Fortaleza, Fortaleza, Recife e Salvador (Região Nordeste); RIDE Distrito Federal e Goiânia (Região Centro-Oeste); Grande Vitória, Belo Horizonte, São Paulo, Campinas e Rio de Janeiro (Região Sudeste) e Porto Alegre, Curitiba e Florianópolis (Região Sul).

Assim é possível aferir que a problemática metropolitana passa, também, por um problema conceitual. Temos em todo o território nacional regiões metropolitanas com populações, economias e dinâmicas bastante distintas, cujos instrumentos de gestão parecem não fazer frente à autonomia municipal e tampouco caminham em direção a uma política de planejamento metropolitano.

### **3.2 Regiões Integradas de Desenvolvimento: algumas considerações**

No Brasil, além das Regiões Metropolitanas (RM), existem as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), as quais configuram-se como outra forma de relação entre municípios, que pertencem a diferentes unidades federativas, uma vez que as RIDEs ocorrem em áreas fronteiriças estaduais. De certo modo, e de maneira simplificada, pode-se entender as RIDEs como RMs de mais de uma unidade federativa em nível estadual.

Assim como as RMs, as RIDEs têm prioridade para receber recursos públicos para a resolução dos problemas em atuação consensuadas pelos membros. Cada uma possui um Conselho Administrativo formado por representantes das três esferas governamentais e se responsabiliza pela coordenação e decisão das ações (MAGALHÃES, 2010).

Segundo a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional:

As RIDEs têm como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento e, assim, acabam conseguindo prioridade no recebimento de recursos públicos destinados à promoção de iniciativas e investimentos que reduzam as desigualdades sociais e estejam de acordo com o interesse local consensuado entre os entes participantes; esse consenso é fundamental, pois a criação de uma RIDE envolve a negociação prévia entre os estados envolvidos sobre questões como os limites e municípios da região, os instrumentos necessários, os objetivos e a adequação às necessidades específicas de gestão. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL).

A primeira Região Integrada criada foi a do Distrito Federal, devido aos problemas enfrentados no crescimento populacional, o qual ultrapassou em 10 anos o que se esperava para o fim do século XX. Por volta dos anos de 1980, a aglomeração, formada pelo DF e os municípios limítrofes de Goiás e Minas Gerais, chegou a mais de 1 milhão de pessoas, ocorrendo um sobrecarregamento sobre os serviços públicos de Brasília (EGLER; MATTOS, 2003). Nesse contexto:

A gestão daquele espaço complexo necessitava contar com alguns instrumentos como os existentes para as Regiões Metropolitanas que estabeleciam facilidades para a fixação de tarifas comuns dentro da área, para pleitear recursos e empréstimos e formular planos de desenvolvimento (EGLER; MATTOS, 2003, p.430).

Assim criou-se a RIDE do Distrito Federal e Entorno pela Lei Complementar nº 94 de 1988 e, posteriormente, foram criadas, com base na primeira, também por Lei Complementar, a RIDE do Polo Petrolina e Juazeiro, compreendendo os estados de Pernambuco e da Bahia, e a RIDE da Grande Teresina, cujos estados membros são Piauí e Maranhão.

É importante ressaltar que muitos estudos compreendem a RIDE do Distrito Federal e Entorno como uma Região Metropolitana, isso se deve ao fato da capital federal apresentar uma dinâmica semelhante ao das demais RMs (IPEA, 2010).

A tabela 02 expõe os indicadores básicos das RIDEs criadas e propostas no Brasil. Percebe-se que, assim como a institucionalização de Regiões Metropolitanas, há uma tendência à institucionalização de RIDEs. Por outro lado, apenas três concretizaram-se, pois apresentaram, em tese, à União e seus Estados uma real necessidade dessa integração. Quer dizer, para se montar uma RIDE, há uma burocracia maior, tendo em vista o consenso que é necessário entre Federação, Estado e Municípios.

Tabela 2- indicadores básicos das RIDEs criadas e propostas

	Área (km <sup>2</sup> )	Pop. Total	% Pop. Urb.	% alfabet. acima de 10 anos	IDH	% dom. abast. água	% dom. com coleta lixo	% dom. com banho/sa nitário
<b>Regiões Criadas</b>								
RIDE	56.413,74	2.958.196	93,3	85,38	0,59	78,58	8,43	15,16
Teresina	10.849,92	565.877	67,7	73,82	0,442	81,85	15,33	10,84
Petrolina-Juazeiro	33.947,78	1.008.198	87	67,38	0,484	78,72	20,81	4,36
<b>Regiões Propostas</b>								
Mata Alagoana e Pernambucana	11.293,72	991.579	62,6	63,31	0,374	56,4	36,44	27,33
Amazonas -Roraima	271.663,28	1.764.289	94,7	84,23	0,622	75,4	15,97	14,55
Manaus-Boa Vista	159.849,27	1.947.569	90,2	82,3	0,573	72,46	19,07	14,01
Amapá-Pará	209.089,33	1.984.447	88,9	69,77	0,526	64,94	18,29	26,93
Foz do Velho Chico	2.865,57	207.173	57,5	66,95	0,393	74,67	23,82	8,61
Vale do Ribeira-Guaraqueçaba	19.254,54	531.919	68,8	92,45	0,651	69,04	6,06	28,54
Mato Grosso-Rondônia	229.122,89	376.551	72,8	83,69	0,605	51,21	16,72	46,17

FONTE: EGLER, C. ; MATTOS, M., 2003. Adaptado, 2012.

No tocante aos dados referentes às RIDEs institucionalizadas, observa-se que o elevado IDH apresentado pela RIDE do DF e Entorno é responsável pelo índice apresentado por Brasília que, mesmo estando diluído com outros municípios de menor índice, ainda apresenta números significativos, principalmente em relação às demais RIDEs. Já o IDH das demais RIDEs possuem números próximos, ainda que o Polo Petrolina/Juazeiro tenha um índice um pouco superior.

Comparando com as Regiões Metropolitanas, as RIDEs apresentam um número bem inferior de municípios (quase metade), população consideravelmente menor (10 milhões de pessoas) e uma área territorial três vezes menor (IPEA, 2013). Nelas vivem cerca de 4,5 milhões de pessoas, o correspondente a 3% da população nacional (FNEM e Emplasa, 2012 apud IPEA, 2013).

A experiência das RIDEs abre novas perspectivas em termos de aprendizagem institucional no que diz respeito ao associativismo territorial entre três níveis de governo. É preciso reconhecer os diversos empecilhos que ainda existem à cooperação e às diversas formas de consorciamento. No entanto, há um horizonte de crescimento do associativismo por meio das instâncias superiores à esfera intermunicipal. Trata-se ainda de um futuro incerto, em especial pela fragilidade institucional que impõe dificuldades a consolidação do associativismo territorial (MAGALHÃES, 2010).

Ainda que não seja objetivo do trabalho, as considerações feitas foram para elucidar e apresentar outro tipo de unidade de planejamento que se assemelha às Regiões Metropolitanas, tanto nos seus arranjos quanto nos seus problemas. Configura-se como outra estratégia para administrar problemas e interesses

comuns, que estão não só em municipalidades diferentes, como também em unidades federativas, em nível estadual, diferentes. Se por um lado essa modalidade possui um arcabouço institucional mais organizado, ela apresenta um desafio ainda maior em relação às RMs, pois precisa enfrentar o desafio da cooperação entre União, Estados e Municípios distintos.

### **3.3 Estatuto da Metrópole**

Conhecida como Estatuto da Metrópole, o Projeto Lei nº 3.460/2004 surgiu como proposta no legislativo nacional com o objetivo de criar diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional e Urbano, bem como o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais e Urbanas.(LACERDA;LEAL, 2012).

Entre idas e vindas, o Estatuto das Metrópoles foi desarquivado em 2011, levado para análise da Comissão Especial, aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado, sendo levado, por fim, para a sanção presidencial no dia 12 de janeiro de 2015 (MOURA; HOSHINO, 2015a). Trata-se, portanto, de uma lei nova e que merece muitos estudos futuros. Para esse trabalho iremos levantar as novas possibilidades que esse Estatuto pode trazer para a gestão das Regiões Metropolitanas. A lei tem como objetivo a integração os entes federativos, bem como a governança interfederativa, o compartilhamento de responsabilidades tanto no planejamento quanto na execução das funções de interesse comum (EUSTAQUIO, 2015).

Ficam estabelecidos os critérios que determinam uma Região Metropolitana, eliminando equívocos conceituais comuns no cenário nacional, bem como deixa claro que essas unidades territoriais devem ser criadas para a realização de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). Assim busca-se garantir a oferta de serviços públicos comuns e essenciais às áreas de mancha urbana contínua, tais como transporte, coleta de lixo e abastecimento de água, entre outros (MOURA; HOSHINO, 2015b).

De acordo com a referida lei entende-se metrópole como:

[...] espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma

capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (Art. 2º da LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015).

A partir de agora existe instrumento legal para definir uma Região Metropolitana, o que nos dá um novo horizonte quanto às institucionalizações vistas até então e às contradições vividas no cenário nacional, aludidas anteriormente. No entanto, tais análises só poderão ser realizadas no futuro quando a implementação da lei poderá nos mostrar seus efeitos. É preciso lembrar que, embora o Estatuto da Cidade tenha definido a obrigatoriedade de Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes, muitas cidades brasileiras ainda se veem desprovidas dessa ferramenta.

A lei define diretrizes para um horizonte de estrutura e princípios de governança interfederativa, norteando-se pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Este, por sua vez, deve ser aprovado por lei complementar nas Assembleias Legislativas do Estado correspondente e deve conter o macrozoneamento dessas unidades (MOURA; HOSHINO, 2015b).

Com o intuito de assegurar o cumprimento da Lei, o Estatuto da Metrópole determina que o Governador que não tomar as providências cabíveis para a elaboração e aprovação dos PDUIs, terá tais ações enquadradas como improbidade administrativa. O mesmo vale para o prefeito que, no prazo de três anos a partir da aprovação do PDUI, deixar de tomar as ações necessárias para a compatibilização do Plano Diretor Municipal com o PDUI (EUSTAQUIO, 2015).

O Estatuto fornece, também, Planos setoriais interfederativos, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, consórcios públicos, convênios de cooperação e a compensação por serviços ambientais, os quais devem ser empregados de forma conjunta e articulada ao PDUI (MOURA; HOSHINO, 2015b).

Por outro lado, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), previsto na lei, foi vetado pela presidência. Seu objetivo era criar aparatos para a captação de recursos financeiros voltados às ações de interesse comum, o que pode, segundo Pinheiro *apud* CAU/BR (2015), enfraquecer a eficácia da lei.

Aponta CAU/BR (2015) que a RIDE do Distrito Federal e Entorno não foi contemplada pela lei, uma vez que já apresenta instrumentos de cooperação

adequados, apesar de uma dinâmica metropolitana conforme aponta IPEA (2010). No entanto, Arquitetos e Urbanistas do Distrito Federal apontam que a lei daria mais garantias às ações de interesse comum com os municípios de Goiás. O Estatuto voltou para apreciação do Congresso no sentido de rever tais vetos (CAU/BR, 2015).

Segundo Valor (2015), a justificativa da Presidência para o veto à inclusão da RIDE do Distrito Federal e Entorno foi a não existência de amparo constitucional, pois a Constituição Federal não se refere a municípios isolados. Quanto ao veto do FNDUI, a presidência entendeu que o apoio da esfera federal se daria por meio de dotações do Orçamento Geral da União. Além disso, o governo federal entendeu que o FNDUI não garantiria a eficiência da gestão, bem como cristaliza a destinação dos recursos para finalidades específicas.

Para Moura e Hoshino (2015) existem diversas questões que precisam ser revistas no documento, embora aprofundar-se sobre tais aspectos ficam como indicação para futuros estudos.

Espera-se que o Estatuto da Metrópole seja de fato aplicado, e fica o desafio ao Ministério Público na fiscalização e ações de improbidade administrativa (EUSTÁQUIO, 2015).

Completam Moura e Hoshino (2015, p. 13) que:

As leis não mudam o mundo, mas podem causar bastante problema aos que pretendem conservá-lo como está. Não resta dúvida de que a implementação do Estatuto da Metrópole será conflituosa e acordará antigas animosidades, tirando os atores políticos de suas posições de conforto. Mandonismos regionais, monopólios de serviços e chefaturas paroquianas poderão ser incomodados, levando a tentativas de impugnação, sabotagem ou neutralização das novas regras. Os tipos de composições e acordos multilaterais que surgirão nos próximos anos deverão ser objeto de atenção, de investigação e de intervenção do Estado, da academia e dos movimentos sociais. O que daí emergirá ninguém pode prever com exatidão (MOURA; HOSHINO, 2015, p. 13).

Ainda que redundante, o desafio da gestão metropolitana não se encerra com a promulgação dessa lei, pelo contrário, lança novos desafios aos gestores, políticos, acadêmicos e à sociedade. Precisamos reconhecer o ganho que, mesmo simbólico, o Estatuto da Metrópole representa. Também se faz necessário reconhecer suas falhas e limitações. Assim temos águas ainda mais profundas a serem descobertas e estudadas.

### **3.4 Conclusão**

A gestão das RMs e as RIDEs no Brasil representam um enorme desafio de natureza estrutural, política, institucional, territorial e de sua gestão.

Sem dúvida a autonomia municipal se configura como um forte empecilho à gestão desses espaços. Entretanto não estamos afirmando que um sistema de governo mais centralizado responderia melhor às questões da administração do território e de seus problemas. A experiência no governo militar nos demonstrou os seus insucessos.

O Estatuto da Metrópole já se mostra como um marco na história da Gestão Metropolitana no Brasil, porém vale salientar que ainda é muito cedo para avaliar a eficácia de tal instrumento. Apesar dos vetos e de algumas limitações, trata-se de uma ferramenta que, se de fato for implementada, poderá delinear novos caminhos para os espaços metropolitanos brasileiros, tais como: definição de critérios relativos a Região Metropolitana, o PDUI e caracterizar o não cumprimento da Lei como improbidade administrativa.

No próximo capítulo será analisado o caso da Região Metropolitana do Recife para compreender, em maior profundidade, como se dá a dinâmica da gestão metropolitana, as barreiras à sua eficiência, bem como suas potencialidades.



## **4 O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE**

O espaço metropolitano apresenta uma série de problemas relacionados a transportes, habitação, saneamento e meio ambiente. Para o enfrentamento dessas questões, a Região Metropolitana de Recife apresenta, desde seus primeiros passos, após sua institucionalização em 1973, um conjunto de aparatos institucionais. No entanto, as ferramentas começam a viver mais nos planos que na prática, principalmente após o cenário de descentralização e crise econômica da década de 1980.

Atualmente, a Região Metropolitana de Recife aparece no cenário regional e nacional como um espaço consolidado, possuindo uma zona de influência para além das fronteiras estaduais. Isso porque a metrópole recifense localiza-se num ponto geográfico estratégico para os mercados internacionais, bem como em nível regional quando comparadas a Fortaleza e Salvador (FULGÊNCIO, 2014.a).

Objetivando compreender como se dá a dinâmica da gestão metropolitana em Recife, será realizado um levantamento, bem como serão feitas algumas considerações sobre os seguintes serviços comuns metropolitanos: transporte, saneamento, resíduos sólidos e planejamento territorial. A ideia é ter um panorama geral dos modelos de gestão adotados por cada um desses pontos.

### **4.1 Caracterização e Trajetória da Região Metropolitana de Recife**

É no período da década de 1960 que o processo de metropolização assume importante papel no cenário nacional, assim como averíguam-se investimentos crescentes nas regiões menos desenvolvidas no Brasil, como por exemplo, a região Nordeste. É nesse contexto que a Região Metropolitana de Recife é institucionalizada, afirmando a capital pernambucana como metrópole industrial regional, dinamizando assim, o setor terciário e expandindo o setor industrial nos municípios vizinhos a Recife (IPEA 2001.a).

Criada pela Lei Federal nº 14, a Região Metropolitana do Recife (RMR) era inicialmente composta pelos seguintes municípios: Itamaracá, Igarassu, Paulista, Olinda, Recife, São Lourenço da Mata, Moreno, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho. Já nesse momento aparecem as primeiras estruturas para a

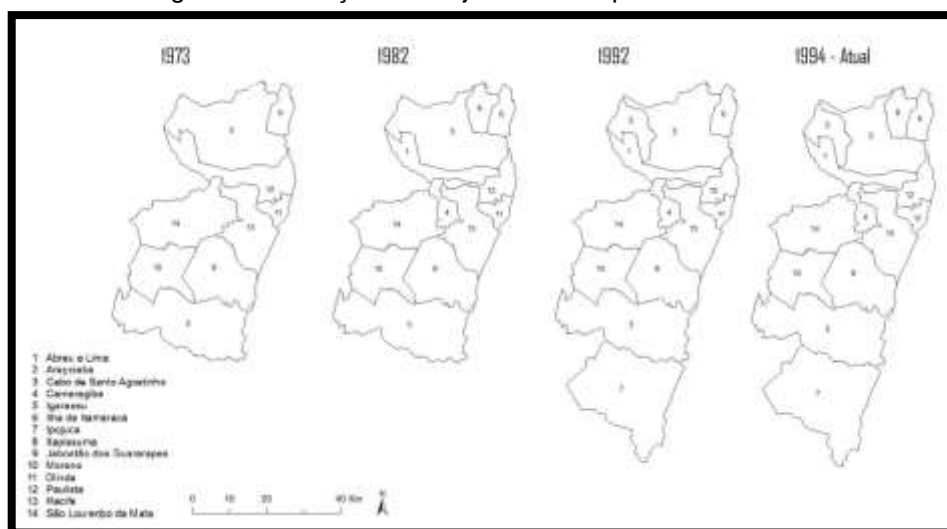


gestão desse território com a criação da CONDEPE e, posteriormente da FIDEM, melhor abordado no próximo tópico.

Na década de 1970, o Nordeste passa a ter uma nova abordagem quanto às suas relações com a dinâmica do país, a partir da instalação de polos industriais, transformando o espaço nordestino (LUMBAMBO et al, 1999). A participação industrial do Nordeste teve destaque entre 1970 e 1990; passando de 5,7% para 8,4% da produção industrial do Brasil. Verificou-se que Pernambuco perdeu participação na produção industrial, enquanto que, os demais estados ganharam (FERREIRA; DINIZ, 1995).

Ao longo de sua trajetória, a RMR passa por transformações devido ao processo de desmembramento e anexação de municípios da hinterlândia metropolitana (MOURA et al 2009; FULGÊNCIO, 2014.a). A primeira mudança ocorre em 1982, com o desmembramento dos municípios de Paulista, São Lourenço da Mata e Igarassu. Assim, a RMR passou a ter 12 municípios com Abreu e Lima, Camaragibe e Itapissuma, desmembradas, respectivamente, de Paulista, São Lourenço da Mata e Igarassu. Em 1994, por meio da Lei Complementar nº10, Ipojuca passa a ser incorporada à RMR devido à localização do Complexo Portuário de Suape no município. Após um ano, Araçoiaba passou a fazer parte da RMR, emancipada de Igarassu, formando assim a atual configuração da RMR (Ver Figura 2) com seus 14 municípios (IPEA, 2001.b).

Figura 2 - Evolução da Trajetória Metropolitana de Recife.



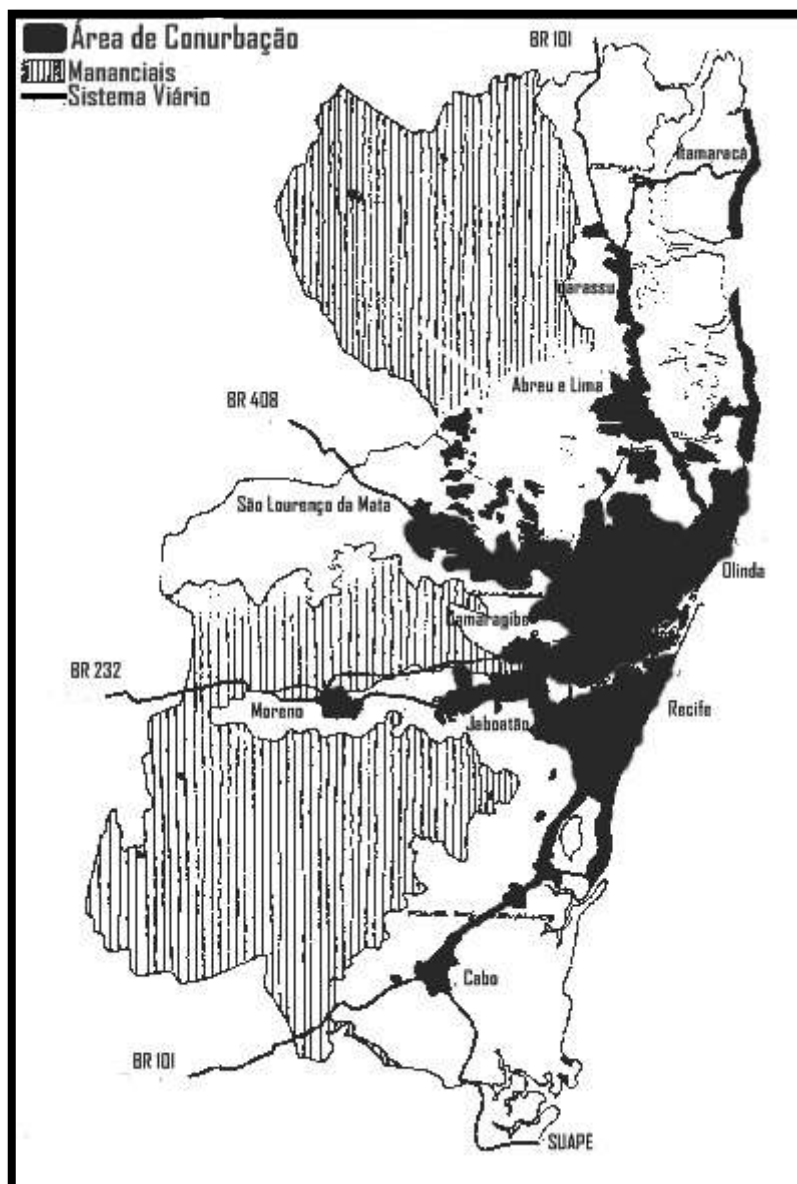
Fonte: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipais. IPPUR/UFRJ-FASE, 2003. Produzido pelo Autor, 2014.

Apesar de já consolidada na década de 1970, a RMR passou por diversos processos que, ao longo do tempo, atingiram de maneira negativa em sua industrialização, são eles: extinção dos incentivos fiscais da FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste) para investimento com mais de 20 anos; intensificação da guerra fiscal entre estados e municípios; redefinição das fronteiras regionais de industrialização e do padrão nacional de localização das empresas industriais (LUMBAMBO et al, 1999).

Em 1980, no contexto de uma crise econômica, junto com a falta de investimentos de maior alcance, a RMR apresentou um cenário de fragilidade socioeconômico. Assim houve uma queda da produção de bens e serviços provocando a redução significativa de empregos e renda. Na fase mais crítica, início do ano de 1983, na RMR a média de participação dos pobres era de 56%, mas com o Plano Cruzado essa porcentagem cai para 39,9%, em 1986, devolvendo um crescimento significativo a RMR, bem como as populações de mais baixa renda (IPEA, 2001.b).

Do ponto de vista espacial, nesse mesmo período, a RMR já apresentava uma considerada dinâmica metropolitana com sua hinterlândia, bem como um processo de conurbação com os municípios de Olinda, Jaboatão do Guararapes, Camaragibe, Paulista, Abreu e Lima e Igarassu. Desenhava-se também um processo de conurbação, hoje consolidado para o litoral sul da RMR, em direção ao Porto de Suape e a sede municipal de Cabo de Santo Agostinho como ponto de apoio ao Porto. Nesse sentido, a atual configuração territorial da RMR atual já se desenhava em 1980 (Mapa 05).

Mapa 2-Área Conurbada da Região Metropolitana de Recife.



Fonte: FIDEM, 1987 apud RAMALHO, 2009.

A Região Metropolitana do Recife conta com polos dos mais diversos, que impulsionaram o seu desenvolvimento econômico e a consolidou como centro de influência interestadual. Dentre eles, podemos destacar o polo têxtil que compreende as cidades de Ipojuca, Paulista e Camaragibe; o polo de cerâmica e o polo químico nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e de Ipojuca; o polo de bebidas que abrange a região de SUAPE, Igarassu e Itapissuma; o polo eletroeletrônico do PARQTEL, no Curado, e por fim o polo médico, consolidado na Ilha do Leite em Recife. Outro elemento que caracteriza a centralidade, no sentido de seu poder de influência regional, são as sedes de importantes órgãos como

Agência Regional do Itamaraty, a sede do BNDES e da CHESF, além de consulados, importantes universidades; centros de conhecimento; entre outros (IPEA, 2001.b). Recife, como centro de uma aglomeração metropolitana, é também um polo regional de prestação de serviços educacionais (público e privado). Segundo Araújo e Guimarães (1997) apud IPEA (2001.c), a cidade tem se destacado pelo investimento no conhecimento, consolidando-se como polo regional de produção de qualificação humana.

Imagem 3 - Complexo Industrial de SUAPE



Fonte: [suape.pe.gov.br](http://suape.pe.gov.br)  
Acesso em: 10 jul. 2014.

Imagem 4 - Edifício sede da CHESF.



Fonte: [jornaldaenergia.com.br](http://jornaldaenergia.com.br)  
Acesso em: 10 jul. 2014

Além das questões que concernem aos serviços produzidos, a RMR possui um conjunto paisagístico e patrimonial bastante rico, a exemplo dos sítios históricos de Igarassu, Olinda e Recife. A paisagem e os recursos naturais como estuários, ilhas e a própria faixa litorânea são importantes fontes de desenvolvimento turístico mal exploradas (IPEA, 2001.c).

Imagem 5 - Centro Histórico do Recife.



Fonte: O Autor, 2013.

Imagem 6 - Centro Histórico de Olinda.



Fonte: O Autor, 2014 .

Imagem 7 - Centro Histórico de Igarassu.



Fonte: [www.flickr.com](http://www.flickr.com).  
Acesso em: 01 jul. 2014.

Imagem 8 - Praia de Calhetas.



Fonte: [www.catalaonoticias.com.br](http://www.catalaonoticias.com.br).  
Acesso em: 01 jul. 2014.

A atividade turística cria empregos, arrecada impostos e dinamiza o mercado, uma vez que estimula o desenvolvimento de atividades relacionadas à construção civil, serviços, transporte, entre outras (AULICINO, 2001; RUSCHMANN, 2002; BURNS, 2002 apud KOROSSY, 2008). Assim é inegável as suas contribuições para o desenvolvimento e a dinamização socioeconômica desses espaços, contribuindo para o desenvolvimento da região.

No entanto, é importante colocar que já nos anos de 1980, com o Plano de Preservação do Sítio Histórico da Região Metropolitana do Recife e o decreto nº 11.692 de 22 de setembro de 1980<sup>2</sup>, se iniciam as ações de intervenção no Bairro do Recife. Ela marcou o retorno de sua dinâmica passada, com a instalação de escritórios, serviços avançados, instituições públicas e centros culturais e de lazer (PONTUAL; LIRA, 2007). Em 1993, há o “Plano de Revitalização do Bairro do Recife”, que tinha como objetivo, além da conservação do patrimônio histórico e cultural, a dinamização econômica da área, a qual se daria por meio da instalação de centros de comércio, serviços, cultura e lazer, tanto para os turistas como para a população local (LACERDA, 2007). Atualmente está sendo desenvolvido um projeto com os mesmos objetivos, denominado de “Porto Novo”, porém as transformações físicas e espaciais se configuram ainda mais significativas, uma vez que está

<sup>2</sup> Decreto que declara a preservação do Bairro do Recife como de interesse cultural, arquitetônico e paisagístico em nível municipal.



desenvolvendo interferências nos estoques edificados, seja por reformas ou pela demolição (DE SOUZA, FULGÊNCIO, 2013).

Nesse sentido, a teoria de base econômica para investimentos de revitalização em áreas históricas está relacionada à atração de empresas ligadas às atividades de turismo e lazer cultural, bem como serviços avançados (informática, design, marketing, entre outros). Elas possuem papel estratégico na dinamização do espaço local a partir das estruturas de apoio a essas empresas, as quais serviriam ao mercado de consumidores nacionais e internacionais, bem como seriam fontes de arrecadação de impostos e promoção de emprego e renda (ZANCHETTI, 2007). Ainda segundo o mesmo autor, essa política fez parte de uma estratégia do Banco Mundial no ano de 1990, cujo objetivo era a diminuição da pobreza em países em desenvolvimento por meio do turismo cultural.

No Recife, o Porto Digital representa essa estratégia, tanto que em seu site na rede mundial de computadores utiliza-se da sua localização no centro histórico e expandido em duas dimensões: a primeira relacionada à centralidade geográfica e fácil disponibilidade das principais infraestruturas e a segunda ligada ao valor simbólico de situar-se numa área histórica, relacionando passado e futuro (Ver Imagem 17). Para isso foram instalados 8 Km de fibra ótica e 26Km de dutos numa área de 100 hectares.

Imagem 9 - Apresentação do Porto Digital em website oficial.



Fonte: <http://www.portodigital.org/>. Acesso em: 01 jul. 2014.

O projeto “Porto Novo”, já mencionado, aparece como mais um integrante dessa grande estratégia, com um complexo de restaurantes, galerias, lojas, museu, hotel, marina, entre outros equipamentos ligados ao turismo e lazer. Para tanto, foram feitas intervenções e demolições ao longo da área do projeto (ver Imagem 18).

Imagem 10 - Área de Intervenção do Projeto Porto Novo



Fonte: SOUZA, 2013.

A Região Metropolitana de Recife possui uma população de aproximadamente 3.772.010 habitantes, distribuídos em uma área alongada de 2.785,44 km<sup>2</sup> no sentido norte-sul. Possui uma grande primazia econômica, com 65% do PIB de Pernambuco, bem como uma forte concentração demográfica, com 43% da população do Estado (CONDEPE/FIDEM, 2009).

Nesse sentido, a RMR aparece com densidade de 1.346,5 habitantes por km<sup>2</sup>, ficando atrás apenas de São Paulo, que possui 2.511,5 habitantes por km<sup>2</sup>, e do Rio de Janeiro com 2.316,7 (MELHORAMENTOS, 2009). Segundo IPEA (2001.b), a RMR depois da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, vem apresentando nas últimas décadas o maior decréscimo populacional, quando comparada com as demais RMs do Brasil.

Verifica-se um movimento populacional de Recife para os municípios vizinhos, os quais aparecem com maiores taxas de crescimento em comparação à cidade polo. Observa-se que há uma elevação do preço do solo urbano para determinadas áreas onde o coeficiente de utilização do solo fosse interessante para os investidores imobiliários. Esse processo provocou duas principais modificações na estrutura espacial urbana da área: a primeira foi a verticalização, gerando maiores adensamentos e descaracterização do espaço urbano tradicional; e a segunda que foi o processo de ocupação horizontal por parte da população, em especial de renda média baixa e baixa nas áreas cada vez mais periféricas (IPEA, 2001.b). Esse

inchaço da hinterlândia metropolitana é um fenômeno nacional que pode ser verificado na Tabela 03.

Tabela 1- Crescimento Absoluto e Relativo das Regiões Metropolitanas, Brasil 1980-1991 e 1991-2000.

Tipo de Grande Concentração Urbana	Taxa de Crescimento Anual		Incremento Absoluto (em 000s)	
	1980-1991	1991-2000	1980-1991	1991-2000
Regiões Metropolitanas (9)	2,00	1,99	8.387	8.290
Núcleos das RMs	1,36	1,10	3.612	2.693
Periferia das RMs	2,79	3,68	4.775	5.597

Fonte: MARTINE, George e MCGRANAHAN, Gordon. População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais.

Para o caso específico da RMR, é possível ver em números demográficos essa tendência nacional (Tabela 4). O crescimento populacional significativo fica a cargo da hinterlândia como um conjunto. Com um crescimento de 49.297 habitantes em dez anos, Recife apresenta o maior crescimento absoluto e isolado. No entanto, o maior crescimento fica a cargo dos demais municípios da RMR. Em dez anos Jaboatão dos Guararapes passa a ter 41.915 habitantes a mais. Logo após, Cabo de Santo Agostinho aparece com um crescimento de 26.935 habitantes, seguido por Ipojuca com um aumento de 17.236 em dez anos. Esses três municípios estão localizados no litoral sul da RMR e possuem forte ligação com as atividades do Porto de Suape, bem como se configuram no atual eixo Industrial da RMR. Todavia Olinda, Paulista, Camaragibe e São Lourenço da Mata mostram-se com incrementos em torno de 10.000 habitantes.



Tabela 2-População dos Municípios da RMR em 2000 e em 2010.

<b>Município</b>	<b>População 2000</b>	<b>População 2010</b>
Recife	1.422.905	1.472.202
Jaboatão dos Guararapes	581.556	623.471
Olinda	357.965	367.902
Paulista	262.237	278.651
Igarassu	82.277	97.032
Abreu e Lima	89.039	91.910
Itapissuma	20.110	22.793
Araçoiaba	15.108	17.841
Ilha de Itamaracá	15.858	21.995
Camaragibe	128.702	138.239
São Lourenço da Mata	90.402	101.762
Moreno	49.205	54.407
Cabo de Santo Agostinho	152.977	179.912
Ipojuca	59.281	76.517

Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010.

Assim como as demais RMs do Brasil, a RMR apresenta uma dinâmica formal e outra informal. A primeira constitui-se pelas empresas e o próprio estado. A segunda pelos grupos sociais de baixa renda, cujas infraestruturas e organização da produção e do trabalho configuram-se de maneira precária. Essa má organização atua de forma negativa para a arrecadação de verbas por parte dos estados e municípios, os quais acabam por enfrentar as crescentes demandas estruturais (LUMBAMBO, et al, 1999).

Dessa maneira, o espaço urbano é fragmentado ao mesmo tempo em que é articulado, cuja forma espacial é resultado de agentes e demandas sociais. Trata-se de um espaço composto por um conjunto de símbolos e marcado como um campo de lutas (CORRÊA, 1995).

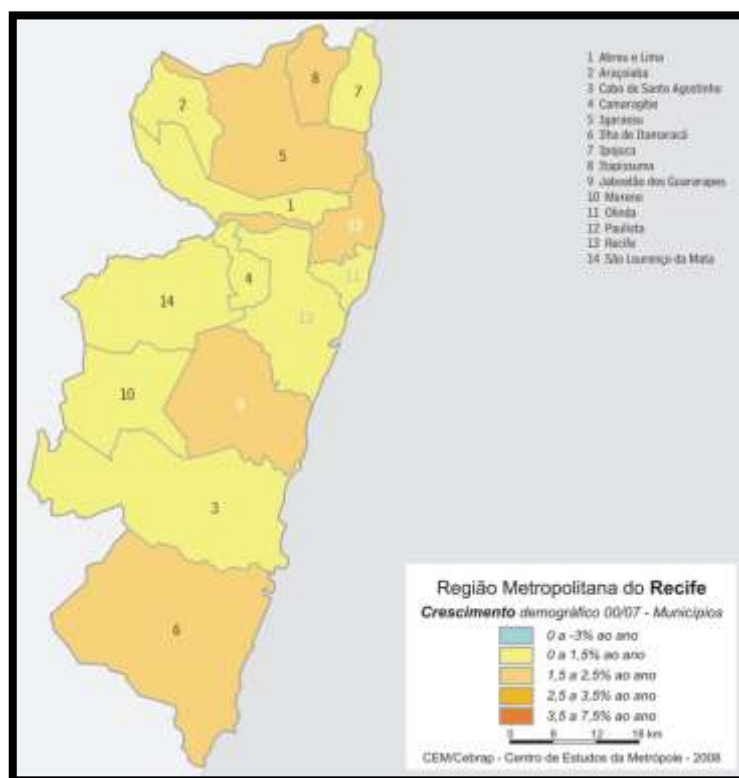
A metrópole recifense apresenta um cenário ambiental ligado à insalubridade dos espaços residenciais das populações pobres, até mais graves do que no Rio de Janeiro e em São Paulo. No espaço urbano de Recife, a questão da moradia representa a carência mais representativa, a qual perpassa desde o deficit habitacional quantitativo, passando pela falta de saneamento e os impactos prejudiciais ao meio ambiente (SOUZA, 2010).

Ainda segundo Souza (2010), é preciso atentar-se que o processo de favelização dos outros municípios da metrópole recifense não são menos expressivos uma vez que, diferentemente do Rio de Janeiro e São Paulo, a RMR apresenta uma população maior fora do núcleo metropolitano.

O Mapa 4 apresenta o crescimento demográfico da RMR entre os anos de 2000 e 2007. Verifica-se que Itapissuma, Igarassu, Paulista, Jaboatão do Guararapes e Ipojuca apresentam os maiores índices de crescimento populacional que, por sua vez, se articula com o processo de favelização.

No núcleo metropolitano da RMR, as áreas de maior densidade construtiva e índices de verticalização apresentam adensamentos populacionais médios. Por outro lado, as áreas com elevadas densidades populacionais e densidades construtivas médias são aquelas onde se encontram os assentamentos populares (IPEA, 2001b).

Mapa 3 - População dos Municípios da RMR em 2000 e em 2007.

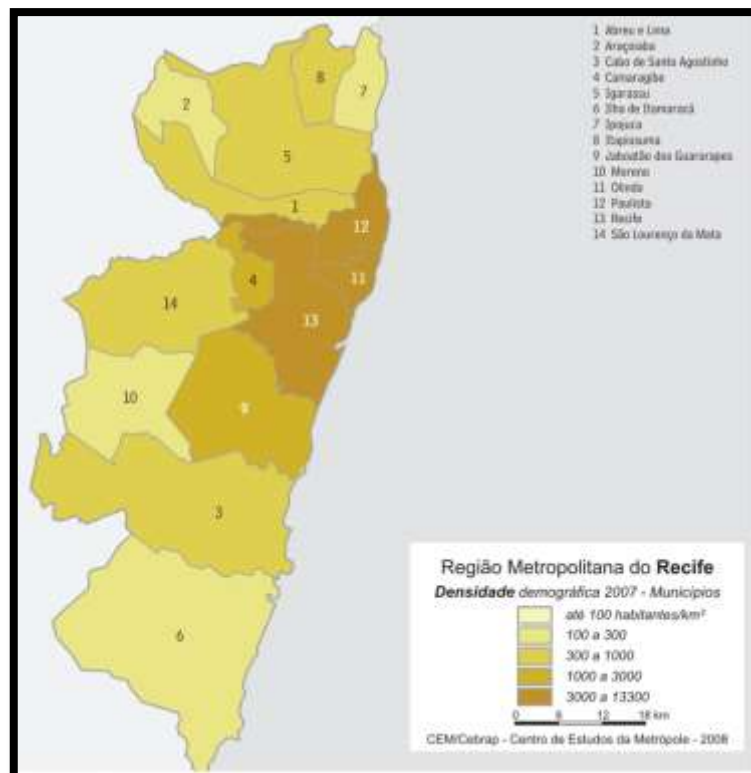


Fonte: Centro de Estudos da Metrópole, 2014.

Nesse sentido, Sampaio (2010) coloca que o princípio base da verticalização e do adensamento é um só: criar mais área de solo urbano. No entanto, enquanto na dinâmica formal trata-se de uma estratégia para aumentar os lucros, na dinâmica informal é uma questão de necessidade.

Quando tratamos dos índices de densidade populacional (Mapa 5) na RMR, observamos que o núcleo metropolitano, bem como sua hinterlândia imediata, apresenta os maiores índices de densidade populacional.

Mapa 4 - Densidade Demográfica da RMR entre 2000 e 2007.



Fonte: Centro de Estudos da Metrópole, 2014.

Esse cenário demográfico pode ser melhor explicado pela dinâmica metropolitana da RMR. Nesse sentido, coloca Moura et al (2009, p. 65 - 66) que:

Apesar do processo da descentralização de atividades para alguns subnúcleos da área, como é o caso de Cabo de Santo Agostinho com o porto de Suape, da contínua ocupação urbana entre os municípios da área, Recife ainda concentra a maior parte das atividades econômicas e empregos em atividades de ponta da Região Metropolitana. A maior parte do expressivo número de domicílios carentes (196.087) e deficientes (282.367) está localizada em Recife e Camaragibe. A análise da classificação por situação social revela que esta região metropolitana apresenta cinco municípios na categoria média (Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista e Recife), seis na categoria ruim (Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Moreno e São Lourenço da Mata) e três na categoria muito ruim (Araçoiaba, Ipojuca e Itamaracá).

O centro urbano configura-se, numa primeira dimensão, no lugar mais procurado, tendo em vista que nele se encontram os principais serviços. Em

segunda dimensão, mas não menos importante, é o lugar das classes mais abastadas, uma vez que esse grupo social tende a usar sua influência política e econômica para proporcionar, ao seu ponto de estabelecimento, níveis máximos de acessibilidade a bens e serviços (VILLAÇA, 2012).

Por outro lado, Mattos (2004) apresenta que a atual dinâmica das metrópoles está embasada numa nova economia na qual há um deslocamento do núcleo dinâmico de indústria para serviços. Essa transformação proporciona uma dispersão das atividades produtivas no espaço metropolitano que, por sua vez, gera uma expansão territorial marcada pela suburbanização e pelo policentrismo.

A Tabela 05 apresenta os níveis de integração entre os municípios da RMR em relação à cidade-polo (Recife). Esse estudo baseia-se fundamentalmente no fenômeno de integração dos municípios a partir do grau de concentração de atividades e especialidades. Analisa-se também a mancha urbana contínua, fluxos e funcionalidades entre os municípios (MOURA, 2009).

Averiguamos a extensão do centro metropolitano, composta por Olinda e Jaboatão dos Guararapes, anteriormente citado. Verificamos também um alto nível de integração com os municípios que abrigam a expansão dos centros industriais da RMR, a exemplo de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho.

Tabela 3 - Nível de integração metropolitana da RMR.

<b>NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO METROPOLITANA DA RMR</b>	
<b>Nível de Integração</b>	<b>Município(s)</b>
Cidade-polo	Recife.
Muito Alta (extensão da cidade-polo)	Olinda e Jaboatão.
Alta	Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Ipojuca e Paulista.
Média	Araçoiaba, Igarassu, Itapissuma, Moreno e São Lourenço da Mata.
Baixa	Ilha de Itamaracá.

Fonte: CONDEPE/FIDEM.

Assim pode-se aferir que pelo fato do centro metropolitano concentrar o maior número de ofertas de bens, serviços e postos de trabalho, há uma busca da população pela proximidade geográfica com este núcleo. Isso explicaria o maior

adensamento em Recife e no entorno imediato, sem desconsiderar a relação entre população e área territorial dos municípios. No entanto, devemos reconhecer as formações de novos centros nesse espaço metropolitano como é o caso do Complexo do Porto de SUAPE.

Assim Recife se consagra como uma metrópole de setor de serviços, com uma diversificação considerável, incluindo atividades do setor financeiro e importantes órgãos regionais do setor público. A RMR está inserida em um importante ponto estratégico para o mercado global, tanto pela sua centralidade em relação à Salvador e Fortaleza, como pela sua localização privilegiada em relação aos mercados do Nafta e da CEE (IPEA, 2001b). Tais fatores vêm consolidando a importância da RMR para a sua região de influência, em especial, para os estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas.

#### **4.2 A gestão da Região Metropolitana de Recife**

As discussões acerca da gestão metropolitana já se faziam presentes no mundo acadêmico antes do período militar, tanto que em 1963 a temática foi debatida no Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (ARAÚJO FILHO, 1996 apud AZEVEDO; GUIA, 2004).

Em meados de 1967, São Paulo já apresentava uma experiência embrionária de gestão metropolitana a partir do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), criado em âmbito estadual. Porto Alegre, Salvador, Belém, e Belo Horizonte também possuíam instituições do gênero, inclusive de iniciativa dos governos estaduais respectivos. Assim verifica-se que, embora não houvesse base legal e jurídica, o Brasil já tinha algumas experiências de gestão metropolitana, bem como se reconhecia a necessidade de instrumentos de gestão específicos para essas áreas. Por serem criações estaduais, essas organizações eram montadas com o capital disponível e montavam suas administrações setoriais para suas questões particulares (ROLNIK; SOMEKH, 2004).

É então que, ainda no período militar, a gestão metropolitana é incluída na Constituição de 1967 e as Regiões Metropolitanas criadas em 1973 (AZEVEDO; GUIA, 2004). Conforme tratado anteriormente, os municípios tiveram que participar de maneira forçosa e as questões locais foram desconsideradas.

Ao tratar das definições dessas áreas, Araújo Filho (1996 apud ROLNIK; SOMEKH, 2004, p. 115) coloca que:

A definição dessas áreas tinha por referências critérios de implantação baseados na magnitude da população aglomerada, na extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas. Pode-se perceber que esses parâmetros genéricos priorizavam os elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendia atingir. Em suma, essa instituição das regiões metropolitanas de 1973 acabou por responder os anseios que vinham desde a década de 1960, porém sob a ótica do regime autoritário elegendo a cidade como problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2010, p.5) completa:

[...] a instituição organizacional e normativa dotada de poder coercitivo. É, por um lado, a ordem jurídica à qual cabe o papel de coordenar e regular toda a atividade social, e, por outro, o aparelho formado por oficiais públicos (políticos e burocratas e militares) dotados do poder exclusivo e extroverso de legislar e tributar; “exclusivo” porque, nos termos de Max Weber, o Estado tem o monopólio da violência legítima; e ‘extroverso’ porque o Estado é a uma organização que tem poder para regular a vida social, econômica e política de quem não é seu membro direto: de cidadãos que não são membros do Estado, mas do Estado-nação.

As estruturas de planejamento formal de longo prazo são formadas nesse período, anteriormente deficitárias. Embora fossem comuns nos países desenvolvidos, no Brasil essas ferramentas ainda eram novidades. Nesse contexto, criam-se organizações institucionais para o desenvolvimento desse planejamento, como o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea) em 1964, passando a se constituir como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 1967. Já no início de suas atividades, o IPEA participou da elaboração do Plano Decenal 1967-1976, em conjunto com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, o qual não foi implementado, mas serviu de referência para os PNDs futuros (Plano Nacional de Desenvolvimento) (IPEA, 2010).

O PND I e o PND II marcam um planejamento concentrado na ação da Federação em integrar o território nacional, no qual o PND II trata com maior ênfase o desenvolvimento urbano ao reconhecer o Brasil como um país urbano, bem como a questão urbana dentro das estratégias de desenvolvimento e integração nacional (IPEA, 2010).

O PND II tinha como prioridade as seguintes áreas: produção de bens, energia, transporte e comunicação. A extração e a produção de energia elétrica configuravam-se como protagonistas nas prioridades do plano, bem como a realocação dos investimentos rodoviários em infraestruturas portuárias e ferroviárias. Tratava-se de setores estratégicos para um dos principais objetivos econômicos do plano: diminuir as importações e aumentar a oferta de bens para consumo internacional promovendo as exportações (BATISTA, 1987).

A economia desse período foi marcada, dentre diversos aspectos, pela grande diversificação da base produtiva e por um mercado consumidor menos expressivo. Investimentos para uma produção exportadora, bem como o desenvolvimento de tecnologias para esse fim, já eram uma realidade antes mesmo da crise do petróleo em 1979. Os créditos para incentivo do consumo interno terminavam por favorecer empresários e banqueiros (BRITO, 2004).

Retomando as questões concernentes ao desenvolvimento urbano das áreas metropolitanas, Ramalho (2009) ressalta o papel estratégico das metrópoles durante o governo militar em duas dimensões: como espaços representativos da extensão do governo central e estratégicos na produção de bens e serviços.

Assim, conforme já abordado, Recife aparece, nessa estratégia, como um centro metropolitano importante na produção de bens, serviços e de qualificação humana. Nesse sentido, Castells (1999) ressalta a importância de investimentos no Capital Humano, entendido por ele como os conhecimentos e habilidades que os indivíduos possuem. Trata-se, então, de um capital intangível, de baixa materialização e de alta complexidade.

Já no final da década de 1970, Recife se conformava como uma metrópole Regional de caráter industrial e estratégica no mercado global, em especial pela sua centralidade às outras duas metrópoles nordestinas: Salvador e Fortaleza. Por outro lado, apesar de seu dinamismo econômico, apresenta um alto grau de desigualdades sociais, principalmente quando comparada a outras metrópoles (RAMALHO, 2009).

No intuito de tornar essa estratégia viável, foram criados em 1974, pela Lei Estadual nº 6.708, os Conselhos Deliberativo e Consultivo para a gestão da Região Metropolitana de Recife. O Conselho Deliberativo era composto por um Secretário de Coordenação Geral (Presidente), pelo Prefeito do município do Recife (à época



nomeado pelo governo central), pelos demais prefeitos dos municípios da RMR e por dois membros nomeados pelo Governador do Estado. Já o Conselho Consultivo era formado pelos prefeitos de cada município da RMR. Nesse mesmo período foi criado, como órgão de apoio técnico, o Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE) (FIDEM, 1983).

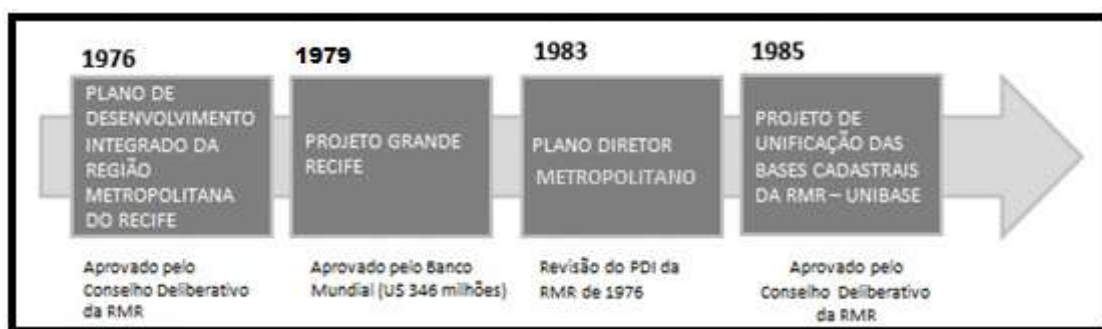
Já no ano seguinte, a partir da Lei Estadual nº 6.890, foi criada a FIDEM (Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife). O órgão em questão assume o papel de apoio técnico para a RMR, substituindo a CONDEPE, a qual fica responsável pelas demais áreas estratégicas de desenvolvimento de Pernambuco. A FIDEM passa, então, a assumir as seguintes funções: planejamento integrado do desenvolvimento metropolitano; programação e coordenação das intervenções metropolitanas; articulação entre a União, Estado e Municípios da RMR e a modernização da administração dos municípios integrantes (FIDEM, 1987 apud RAMALHO, 2009).

Ainda em 1975, a Lei Estadual nº 7.003 criou o FUNDERM (Fundo de Desenvolvimento da RMR), que tinha como objetivos a captação, mobilização e aplicação de recursos financeiros; planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da RMR; programas de implantação de equipamentos e processos de planejamento e administração das Prefeituras metropolitanas e financiamento de projetos e atividades de programas de interesse metropolitano, serviços comuns metropolitanos.

De acordo com Ramalho (2009), entre a década de 1970 a 1980, a FIDEM desenvolveu diversos projetos, planos e programas de acordo com as estratégias do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano do governo central. Assim apresentaremos algumas das principais atuações do órgão nesse período conforme mostra a Figura 3.



Figura 3 - Programas e Projetos realizados pela FIDEM entre 1970 e 1980.



Fonte: FIDEM, 1983.

É então que, já no fim da década de 1980, percebia-se o enfraquecimento da Instituição que se via em diversos entraves, em especial pela autonomia dos municípios da RMR, reivindicada pelos prefeitos (RAMALHO, 2009).

É a partir de meados da década de 1980 que a descentralização toma proporções internacionais, configurando-se como um princípio ordenador de reformas do setor público, saindo dos países desenvolvidos e chegando aos países em desenvolvimento (MELO, 1996). Dentre os principais atores para a propagação dessas ideias, em escala global, podemos citar o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (ROLNIK; SOMEKH, 2004).

No contexto nacional, a descentralização aparece como uma das principais demandas dentro do grande marco que se configurou a Constituição de 1988, tratava-se de uma luta contra o autoritarismo dos governos militares. O processo de ampla descentralização - nos setores administrativos, políticos e financeiros - simbolizava a maior participação cidadã e inovações na gestão pública, considerando as especificidades locais (ABRUCIO, 2007).

Conforme já tratado, as Regiões Metropolitanas passam a ser instituídas pelos seus Estados. É então que em 1994 o governo do Estado de Pernambuco sanciona a Lei Complementar nº 10 que dispõem questões relativas às condições de ampliação da RMR (incorporando o município de Ipojuca), a formação do Sistema Gestor Metropolitano, e ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife.

O artigo 1º da Lei Complementar nº 10 trata sobre a definição do que constitui a Região Metropolitana de Recife, seus municípios e objetivos de gestão, conforme segue:

Art. 1º - A Região Metropolitana do Recife é a unidade organizacional geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos municípios de Abreu e Lima; Cabo de Santo Agostinho; Camaragibe; Igarassu; Ipojuca; Ilha de Itamaracá; Itapissuma; Jaboatão dos Guararapes; Moreno; Olinda; Paulista; Recife e São Lourenço da Mata, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

No Capítulo anterior, tratamos da aparente falta de critérios para a formação das Regiões Metropolitanas no Brasil. Para o caso da Região Metropolitana de Recife, essa indicação não poderia ser aferida uma vez que a 1º da Lei Complementar nº 10, em seu artigo segundo, define requisitos básicos para a ampliação da Região Metropolitana de Recife, considerando as relações de interação entre os municípios e funções, bem como possíveis desmembramentos municipais.

Art. 2º - A ampliação da Região Metropolitana do Recife está condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência: I - evidência ou tendência de conurbação; II - necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; III - existência de relação de integração funcional de natureza sócio-econômica ou de serviços.

§ 1º - O território da Região Metropolitana do Recife será automaticamente ampliado havendo remembramento, fusão ou incorporação de qualquer município referido no Art. 1º desta Lei, com município adjacente ali não referido, ou de Distritos deles emancipados.

§ 2º - Para efeito de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum afetas a dois ou mais municípios integrantes do espaço territorial metropolitano e que exijam ação conjunta dos entes públicos, a RMR poderá ser dividida em sub-regiões, devendo, para tanto, formar consórcios intermunicipais.

Ainda em 1994, instala-se o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), dinamizando o processo decisório das políticas e ações de interesse comum, sendo, inclusive, inserido na Constituição do Estado. O SGM estrutura-se, a partir da CODERM (Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife), sendo esta última a instância de deliberação e compartilhamento do sistema gestor (CONDEPE/FIDEM, 2005).

O conselho deliberativo é formado pelos prefeitos dos 14 municípios da RMR e por 14 membros representantes do governo estadual. O conselho consultivo, por sua vez, é formado por 3 deputados estaduais e por 1 um vereador de cada

município da RMR, este deve ser escolhido pelas câmaras municipais. As câmaras metropolitanas para assuntos técnicos é formada, com um total de 12 membros, 6 do setor público, 2 do setor privado, 2 da comunidade e 2 do segmento acadêmico-profissional. A presidência fica a cargo do Secretário de Planejamento do Estado (RAMALHO, 2009).

Figura 4 - Estrutura Organizacional do Sistema Gestor Metropolitano.



Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2005.

Essa estrutura faz da RMR um caso peculiar em nível nacional, pois trata-se da única região em que se manteve a continuidade de estudos e um esforço para a realização do planejamento metropolitano. Ainda que a agência tenha atravessado certo esvaziamento (MAGALHÃES, 2010). Completa ainda Ramalho (2009) que o modelo de gestão já sinaliza certo esgotamento.

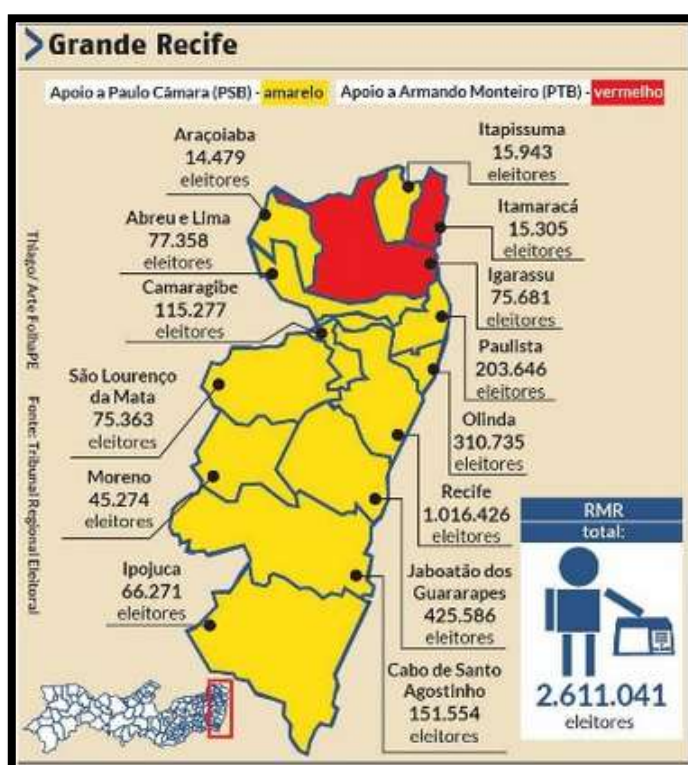
Em 2001, a estrutura da CONDERM foi reformulada a partir de um quadro político que, aparentemente, levaria a uma melhor implementação e valorização do sistema (SANTANA, 2002).

Já em 2003, ocorre a fusão da FIDEM e CONDEPE, sendo criada pela Lei Complementar nº 049/03 a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas CONDEPE/FIDEM, vinculada à Secretaria de Planejamento. É de responsabilidade da agência promover o planejamento do desenvolvimento municipal, regional e metropolitano e prestar apoio ao CONDERM no que se refere ao planejamento e gestão municipal, regional e metropolitana; e gerir o FUNDERM, submetendo os instrumentos financeiros à deliberação do CONDERM (MOURA, 2009; CONDEPE/FIDEM, 2005).

Em 2008, foi realizado o Seminário Nacional de Planejamento Regional e Governança Metropolitana, organizado pela CONDEPE/FIDEM. O Seminário tinha como objetivo discutir o aperfeiçoamento dos modelos de gestão metropolitana, bem como um documento que propusesse novos avanços institucionais à gestão da RMR. A Carta de Recife, como foi chamado o documento, discutiu a polêmica participação compulsória do governo estadual. Discutiu-se, também, a necessidade de se repensar um novo modelo para a CODERM, pois se reconhece os esgotamentos vividos pelo Conselho (RAMALHO, 2009).

Embora fuja da alçada do trabalho, é importante colocar que o cenário político pode ter influência nas colaborações dos municípios com a FIDEM (órgão Estadual). Conforme mostra o Mapa 06, exceto por Igarassu e Itamaracá, todos os municípios da RMR apoiam o atual governo estadual e por tanto, há uma tendência em colaborar com as políticas e ações dessa gestão.

Mapa 5 - Apoio ao governo do Estado por município.



Fonte: [www.folhape.com.br](http://www.folhape.com.br). Acesso em: 10 fev 2015.

Atualmente, a CONDEPE/FIDEM vem coordenando grandes projetos estratégicos no território Metropolitano como a cidade da Copa, o Complexo do

Porto de Suape, o Arco viário metropolitano, entre outros. Até então o que se tem no cenário da gestão metropolitana da RMR é uma “engenharia institucional” cheia de superposições. Assim o quadro da gestão e das políticas urbanas da RMR aparece de forma fragmentada e pouco efetiva (MOURA, 2009).

### **4.3 As dimensões metropolitanas**

Conforme já tratado, a Constituição Federal de 1988 conservou o que a Lei Federal nº 14 de 1973 determinava, em seu artigo 5º, como interesse comum à gestão metropolitana os seguintes pontos:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário,
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Nos estudos desenvolvidos por Moura *et al* (2009), são apontados serviços comuns de interesse metropolitano: saneamento básico, aproveitamento dos recursos hídricos, controle da poluição ambiental, transportes e sistema viário, uso do solo e a produção e distribuição do gás encanado.

No estudo realizado pela CONDEPE/FIDEM (2005), os pontos de interesse metropolitano são abordados nas seguintes dimensões: ambiental natural e construído, abastecimento de água e esgoto, drenagem, resíduos sólidos, uso do solo, transporte e projetos territoriais. Já nos estudos desenvolvidos pela CONDEPE/FIDEM (2009) a RMR é compreendida em cinco dimensões: ambiental, funcional urbana, social, cultural e ambiental.

A partir das considerações dos estudos mencionados, o presente trabalho avaliará a gestão de quatro pontos de interesse comum metropolitano - aqui chamados de dimensões: transporte urbano (ônibus e metrô), saneamento (água e esgoto), resíduos sólidos e planejamento territorial. O objetivo é analisar a prática da gestão metropolitana da RMR, mesmo que de forma abrangente.

#### 4.3.1 Transporte Urbano

O sistema de transporte permite a circulação de pessoas e bens de consumo, tendo uma relação estreita com a estrutura urbana. Assim a configuração urbana é, em primeira instância, o principal desafio a ser enfrentado na promoção dos serviços de transportes, demanda crescente e que preocupa os administradores urbanos (FIDEM, 1983).

A RMR possui uma ampla rede de infraestrutura de transporte viária, sendo cortada pelas rodovias federais BR-101(Norte-Sul), BR-232(Leste-Oeste) e BR- 408 (Noroeste-Sul). Em nível estadual pode-se destacar as rodovias PE-060, PE-038 e, em perímetro urbano, a PE-015. Conta também com os portos de Suape e do Recife, gerenciados respectivamente, pelas empresas Docas de Pernambuco e Porto do Recife S.A., ambas vinculadas ao governo do Estado de Pernambuco. O transporte aéreo fica a cargo do Aeroporto Internacional Gilberto Freyre, administrado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (IFRAERO), vinculada à Secretaria de Aviação Civil do Governo Federal. Quanto à malha ferroviária, as linhas férreas que passam pelo território metropolitano são privatizadas, geridas pela Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN, vinculada ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT). O Metrô serve diretamente as cidades de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho, pela linha de trem urbano, ambos sob a administração da Superintendência de Trens Urbanos do Recife – METROREC, vinculado a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) (CONDEPE/FIDEM, 2009).

Dentro de um contexto político centralizado, a estrutura organizacional e financeira do setor de transportes se dava a partir da criação, em 1976, do Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) e pelo Fundo Nacional de Transportes Urbanos (FNTU). A organização das políticas e da integração modal rodoviária e ferroviária fica a cargo da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), sendo as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTU) a representação local como parte de uma política nacional de transportes urbanos década de 1970 (BRASILEIRO et al., 1997 apud RAMALHO, 2009).

Em seu primeiro momento, o transporte urbano metropolitano na RMR acontecia de forma incipiente a partir de linhas intermunicipais, as quais estavam



sob o controle do Departamento de Terminais Rodoviários (DETERPE). No Recife, a gestão ficava a cargo do Departamento de Fiscalização e Permissões (DFP), vinculado à Prefeitura do Recife (TRAVASSOS, 1996 *apud* BEST, 2011).

A EMTU/Recife, criada pela Lei Estadual nº 7.832 de 1979, tinha como objetivo estruturar, gerenciar e fiscalizar o Sistema de Transporte Metropolitano. Com suas atividades iniciadas em 1980, a EMTU/Recife, empresa pública de direito privado, contava com 80 funcionários, 157 linhas de ônibus e uma frota de 1.281 coletivos, cuja operação era realizada por 66 empresas. O sistema funcionava em regime de concorrência, sem restrições de circulação, de maneira que muitas linhas só funcionavam em horário de maior demanda. As linhas eram municipais, havendo algumas linhas que realizavam as conexões intermunicipais (GRANDE RECIFE, 2015).

Naquele contexto já havia o interesse de responsabilizar a EMTU/Recife por toda a gestão do transporte de passageiros em nível metropolitano, indo além das linhas intermunicipais, mas também os sistemas internos dos demais municípios. No entanto, apenas Recife, cujo prefeito era indicado pelo governador do Estado, delegou as funções à EMTU. Jaboatão dos Guararapes conveniou-se com a EMTU em apenas 12 linhas, as quais ainda pertencem ao Sistema Estrutural Integrado (SEI). Enquanto os outros municípios gerenciam, através da gestão direta municipal, seus sistemas de transporte internos O modelo gestor estava caldado no Contrato de Gestão, no qual se tinha o estabelecimento de acordos e compromissos entre o estado de Pernambuco, a EMTU/Recife e os municípios participantes. (RAMALHO, 2009).

O transporte gerido pela EMTU/Recife compunha-se pelo Sistema Complementar e o Sistema Estrutural Integrado (SEI). O primeiro era composto por linhas convencionais operadas por ônibus ou veículo de pequeno porte (VPP), mas que tinham um caráter provisório, pois os planos contemplavam a migração progressiva dessa cobertura para o SEI, reduzindo sua participação em 30%, alimentando apenas alguns corredores arteriais como a Av. Domingos Ferreira e Av. Abdias de Carvalho. O SEI, concebido em 1985 e revisado em 1992, desenvolve-se por uma estrutura radial anelar do sistema viário da RMR, composta por seis corredores radiais e quatro perimetrais. Nos pontos de encontro entre as perimetrais e radiais, já eram previstos terminais de baldeação a partir da implantação





salientar que essa estrutura não é exclusiva dos novos terminais, até porque essa estrutura organizacional é antiga.

Por outro lado, terminais como o do Aeroporto (Imagem 19) são dotados de estacionamento, o que pode promover a inserção dos usuários do transporte individual no transporte de massa. Mesmo que de forma tímida, é uma iniciativa interessante. Há também TI integrados diretamente com o Metrô como o Largo da Paz (Imagem 20), Joana Bezerra e Afagados.

Imagem 11 - TI Aeroporto



Fonte: Grande Recife, 2013

Imagem 12 - TI Largo da Paz



Fonte: Grande Recife, 2015

Retomando as discussões referentes ao sistema gestor do transporte metropolitano, Ramalho (2009) aponta que até 1988 a EMTU/Recife conseguiu responder de forma satisfatória às suas funções. No entanto, a mudança Constitucional de 1998 passou a tratar o transporte como serviço público de interesse local e competência municipal, levando à necessidade de se repensar o modelo de gestão do transporte na RMR.

Desse modo, debates referentes à necessidade de uma reconfiguração da gestão do transporte metropolitano se fizeram presentes ao longo de oito anos. Apesar da EMTU/Recife ter conseguido, em certa medida, descentralizar sua gestão, o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU) não foi suficiente para fortalecer o modelo de gestão da EMTU, principalmente pelo fato de, à exceção de Recife, os sistemas de transporte municipais estarem sob o controle municipal (BEST, 2011).

Extingue-se a EMTU/Recife e surge a primeira experiência de consórcio no setor de transporte urbano de todo o país: o Grande Recife Consórcio de Transporte, em setembro de 2008 (GRANDE RECIFE, 2015). Aponta Best (2011) que também se faz pioneira por ter como meta trazer os municípios para o arranjo de gestão

compartilhada, e não só ser a encarregada pelo serviço de transporte público metropolitano.

É importante destacar que esse modelo surge dentro do contexto da Lei Federal nº 11.107, referente a normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

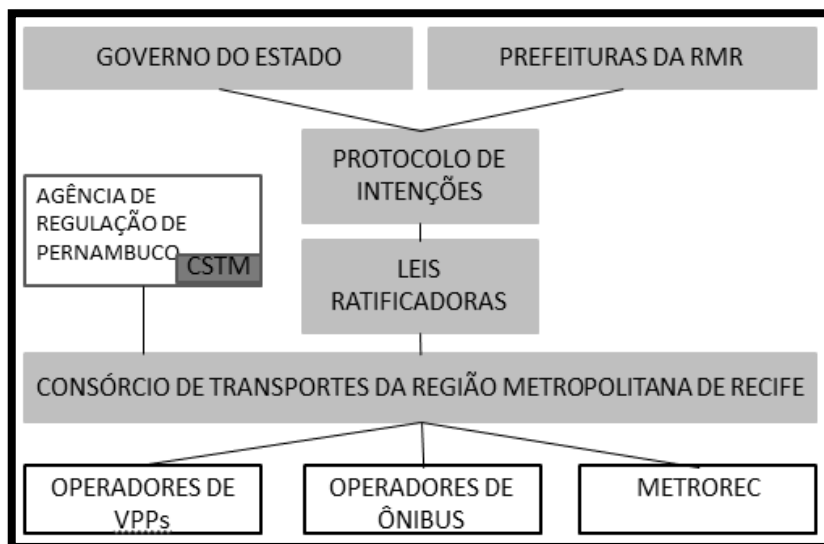
O Consócio de Transporte Grande Recife é uma empresa multifederativa baseada no poder compartilhado, passando pela cooperação metropolitana entre seus entes, municípios da RMR e Governo do Estado (BEST, 2011).

Conforme aborda Ramalho (2009), trata-se de uma estrutura institucional complexa com atores das mais diversas ordens. Participam desse sistema instituições governamentais, legislações, agentes reguladores, fiscalizadores e os operadores de serviços de transporte. Em primeira instância, temos os municípios da RMR e o Governo do Estado, respaldados pelo protocolo de Intenções, passando pelas leis retificadoras. Numa outra, há o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), o qual possui um sistema próprio. Esse conselho está vinculado a Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), pois há uma exigência da Lei Federal 8.987 de 1995 relativa à instalação de consórcios para a prestação de serviços públicos. A criação desse conselho objetivou solucionar o seguinte impasse: a ARPE já existia na estrutura do governo estadual, não havendo necessidade de se criar outra agência reguladora, mas discutia-se o fato de um ente multifederativo ser regulado por uma agência estadual. Segundo EMTU (2007) *apud* Ramalho (2009), na prática a ARPE não interfere na regulação do sistema de transporte, que fica a cargo do CSTM. Por fim, temos os operadores de transporte urbano, divididos em veículos de pequeno porte (VPPs), operadores de ônibus e o METROREC. Os VPPs prestam serviços por meio de contrato de permissão, os ônibus por concessão e o metrô por um contrato de prestação de serviço (Ver Figura 06).

Ressalta Ramalho (2009) que, apesar de ser uma empresa Federal, o METROREC nunca teve subordinação à EMTU/Recife, sendo, portanto, uma inovação importante e mostrando o sistema dotado de um mescla de instituições e instrumentos normativos. Completa Best (2011) que, embora participe do consórcio e seja integrado ao sistema SEI, a taxa tarifária do metrô é menor do que a mais

barata de ônibus da RMR, pois a tarifa do METROREC é determinada pela CBTU, companhia federal.

Figura 6 - Estrutura Institucional do Consórcio



Fonte: EMTU (2007) apud Ramalho (2009), adaptado pelo autor, 2015.

Por sua vez, o consórcio possui uma estrutura básica formada pela Assembleia Geral dos Acionistas - chefes do poder executivo dos entes consorciados; A Diretoria do Consórcio – eleito pela assembleia geral dentre três nomes indicados pelo governador; o Conselho Fiscal – formado por advogado, contador e engenheiro, representantes dos entes consorciados e o Corpo Técnico, formado pelo quadro de funcionários da EMTU/Recife (BEST, 2011). Conforme já mencionado, não caberão aqui aprofundamentos. Assim trataremos de expor as mudanças acarretadas pela mudança do modelo institucional de transporte metropolitano na RMR.

De acordo com GRANDE RECIFE (2015), a nova configuração se faz mais eficiente em comparação com a antiga (Ver Tabela 06). A gestão passa a ser conjunta e não mais de tarefas compartimentadas e, conseqüentemente, há uma maior participação dos municípios da RMR, uma vez que estes são sócios. A participação do Estado e da União, pela representação da CBTU no CSTM, amplia sua natureza Estadual para uma empresa pública multifederativa e, portanto, cooperativa, tornando mais fácil o acesso a financiamentos. Além disso, a relação contratual passa a ser sólida, a partir dos contratos de concessão.

Tabela 4 - Comparativo entre o modelo gestor da EMTU e do Consórcio Grande Recife

Item	EMTU	Consórcio
Gestão do sistema	EMTU + Municípios	Conjunta
Nível de participação municipal na gestão metropolitana	Limitada	Ativa
Forma de participação municipal na gestão metropolitana	Através de Convênios	Como sócio
Estrutura jurídica	Empresa Estadual	Empresa Pública Multifederativa
Obtenção de financiamentos para o Sistema	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do sistema	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento frente a terceiros (usuário/governo federal)	Menos sólido	Mais sólido

Fonte: GRANDE RECIFE, 2015.

No entanto, aponta Ramalho (2009) que apesar da mudança no modelo, as atribuições do antigo conselho para o CSTM permaneceram quase as mesmas, direcionadas para a operacionalização do sistema, sem atribuições que contribuam para a consolidação da cooperação intergovernamental.

Quanto às representações no CSTM, as mudanças também foram tímidas, com o acréscimo de um membro (de 30 para 31). Além disso, apenas dois municípios (Recife e Olinda) estão representados pelos seus secretários que respondam pela pasta de transporte no CSTM, de modo que atualmente o Conselho possui apenas 19 membros. Foram abertas cadeiras para a ARPE, o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), para o diretor presidente e para o diretor de planejamento do Consórcio, o que reduziu o número de vagas do Governo do Estado e vereadores. Os membros da sociedade civil permaneceram com o mesmo número de cadeiras, mas foram feitas alterações das categorias. As cadeiras dos representantes do Sindicato dos Trabalhadores e das entidades comunitárias foram retiradas, sendo substituídas pelos representantes dos VPPs e pelos representantes dos usuários, este último eleito em conferência organizada pelo Governo de Pernambuco (BEST, 2011).

O Consórcio aponta para avanços consideráveis, uma vez que se configura como um novo horizonte de modelo de gestão calçada na cooperação entre entes federativos distintos. No entanto, sua eficácia encontra diversos entraves. O processo de criação e de decisões do Consórcio não teve legitimidade, pois não houve uma participação da sociedade civil. As entidades Executivas e Legislativas ainda carecem de uma visão metropolitana de gestão, tornando o sistema sujeito às mudanças eleitorais. Além disso, o Governo do Estado e a Prefeitura do Recife possuem uma participação maior frente aos demais municípios, desestimulando à participação para cooperação (RAMALHO, 2009).

#### 4.3.2 Saneamento

A RMR possui um cenário de elevado contraste quando comparamos o abastecimento de água e os serviços de esgoto. De um lado, quase 90% da população tem acesso à água encanada, enquanto a cobertura dos sistemas de esgotamento gira em torno de 30%. Tendo isso em mente, é preciso destacar que apesar da cobertura elevada de abastecimento de água, há constantes interrupções do serviço, resultado das perdas e desperdícios, indicando uma gestão pouco eficiente. Essas interrupções atingem mais fortemente as populações de baixa renda que não dispõem de recursos para reservatórios (CONDEPE/FIDEM, 2005).

Observa-se na gestão das águas da RMR uma política de racionamento e aumentos tarifários. Paralelamente há certa difusão de campanhas educativas direcionadas ao uso racional da água para a população, visando diminuir o desperdício (CAMPOS, 2008).

A conscientização por parte dos usuários se faz importante no enfrentamento ao desperdício. No entanto, muito do desperdício está na operacionalidade dos sistemas hidráulicos públicos (rua) e privados (lote). Desse modo, é preciso que haja um sistema gestor com alta eficiência operacional, capaz de enfrentar os problemas dos custos e investimentos, impedindo que as revisões tarifárias se façam tímidas frente aos gastos com desperdício (VASCONCELOS, 2009).

A cobertura dos serviços de água e esgoto ocorre de forma heterogênea em todo o território metropolitano. Os municípios turísticos como Ipojuca e Ilha de Itamaracá possuem um quadro grave de serviços de esgotamento sanitário, bem como de água (CONDEPE/FIDEM, 2005).

Os municípios com as piores realidades do esgotamento sanitário, de um quadro já alarmante, são Araçoiaba, Igarassu e Itamaracá. Recife, Abreu e Lima, Olinda e Paulista são os que apresentam o melhor cenário no contexto metropolitano, pois estão acima da média da RMR (aproximadamente 30%). Ainda assim, é um estado preocupante, tendo em vista que nenhum deles alcança sequer 50% (Ver Gráfico 01).

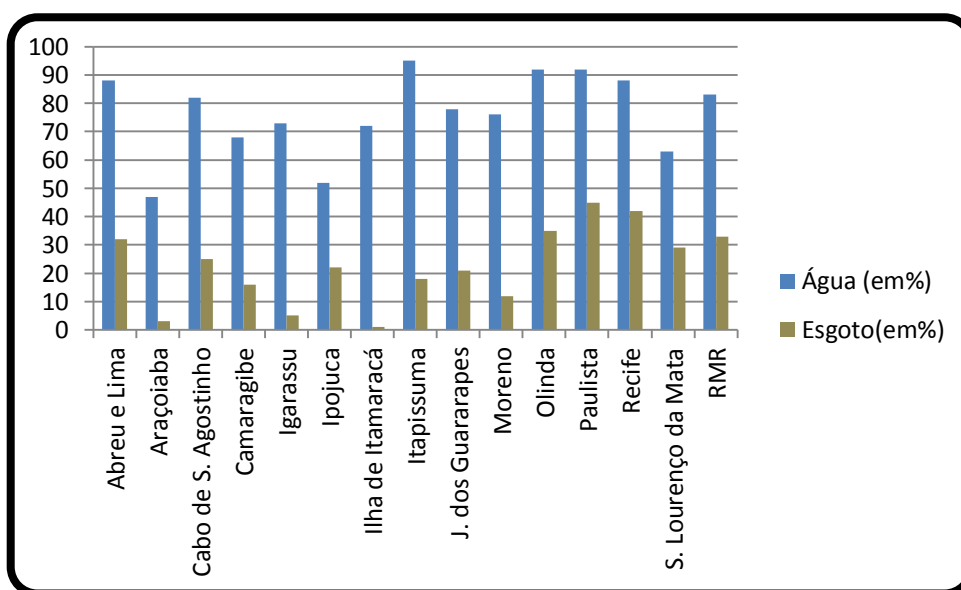


Gráfico 1 - Acesso a água e Esgoto na RMR  
Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2005.

Quanto ao abastecimento de água, o cenário é menos chocante, exceto por Araçoiaba, Ipojuca e São Lourenço da Mata, todos os municípios apresentam uma cobertura superior a 70%. Apenas Recife, Olinda, Abreu e Lima, Paulista, Cabo de Santo Agostinho e Itapissuma estão dentro, ou acima, da média metropolitana, em torno de 80% (Ver Gráfico 01). A gestão dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto na RMR é de alçada da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), criada no período militar e, portanto, com um caráter autoritário e burocrático (FERREIRA; VASCONCELOS, 2013).

A COMPESA foi criada em 1971, pelo então governador Eraldo Gueiros Leite. A gestão das águas em nível metropolitano se faz presente em 1986 com o Plano Diretor de Abastecimento de Água da RMR, elaborado pela COMPESA em conjunto com a Secretaria do Saneamento, Obras e Meio Ambiente (CAMPOS, 2010). A Lei

Estadual 6.307 determina a formação da COMPESA como uma Sociedade Anônima vinculada à Secretaria de Obras e Serviços Públicos do Estado, este sendo o maior acionista. A companhia fica sendo, a partir de então, responsável não só pela execução da política governamental, mas também pela preservação e aproveitamento dos recursos hídricos do Estado.

As antigas instituições Saneamento do Recife (SANER) e Saneamento do Interior Pernambucano (SANEPE) passam a integrar o corpo institucional da COMPESA como acionistas. A origem dos recursos financeiros podem ser créditos dos entes federativos (União, Estado ou Município), capital privado, doações financeiras nacionais ou externas, rendas patrimoniais, bem como qualquer receita nos mais variados títulos ou formas.

No ano de 1980, no contexto das mudanças constitucionais e políticas, o setor da administração pública (nas três esferas de poder) atuava de forma emergencial, em curto prazo e sem planejamento. O cenário sofre transformações a partir de 1994 com a implantação do Plano Real e nos anos seguintes até 2002, onde havia uma política de governo voltada às privatizações. O intuito era diminuir os gastos aos cofres públicos, marcando a administração pública do período por diversas articulações entre o setor público e privado (VASCONCELOS, 2012).

Nesse sentido, em 1999 houve uma prospecção de privatização da COMPESA. A partir da estrutura do BNDES, o Governo Federal lançou editais, para a contratação de consultorias que vislumbraassem a privatização da Companhia, sendo divulgados os editais de privatização em 2001 e 2002. No entanto, não houve êxito nesse movimento devido à falta de interesse de parceiros privados, os quais não viam bom retorno financeiro do capital aplicado (VASCONCELOS, 2009).

A partir das considerações de Shepherd (1990), Vasconcelos (2009) aponta que o Setor de Saneamento no Brasil passará por um novo estágio, no qual a iniciativa privada, sob o comando do setor público, será desafiada na promoção dos serviços públicos de água e esgoto, bem como de sua manutenção e operação. Assim, em meados de 2007, começa a haver um movimento do Governo de Pernambuco direcionado à criação de uma nova roupagem administrativa e operacional da COMPESA, sendo esta ainda o centro da execução e operação dos serviços (SEPLAG/PE, 2015).

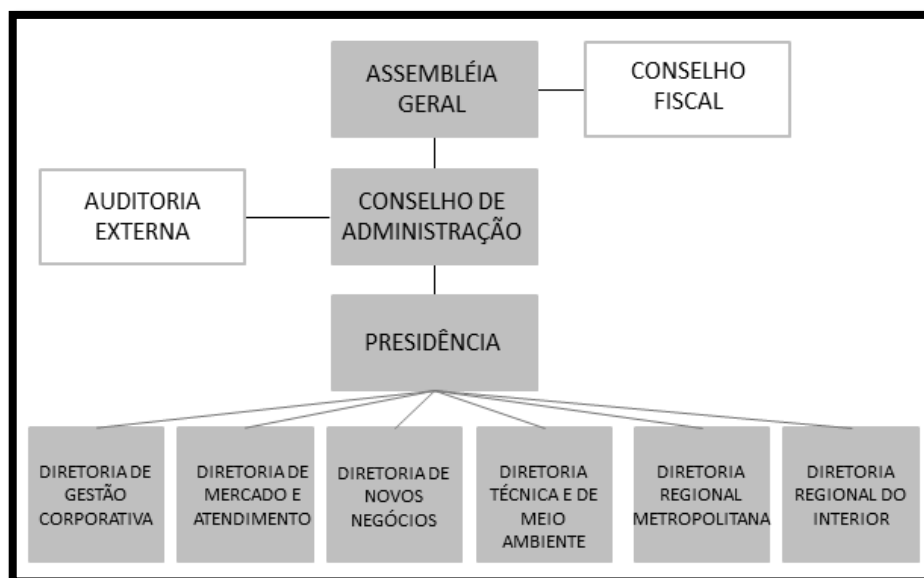
É então que em 2011, o Governo do Estado anuncia o lançamento da Parceria Público Privada (PPP) para o Saneamento da RMR e de Goiana (FERRERIA; VASCONCELOS, 2013). A PPP caracteriza-se pela associação do setor público com o privado na resolução e implementação de projetos econômicos e sociais estratégicos, principalmente aqueles que o setor público não consegue isoladamente concretizar (VASCONCELOS, 2009). Assim foi desenvolvido em 2012 o contrato de concessão administrativa para a exploração do Sistema de Esgotamento Sanitário da RMR e do município de Goiana, em acordo com a Lei Federal 11.079/04 e as Leis Estaduais 12.765/05, 12.976/05 e 13.282/ 2007.

Trata-se do maior programa individual de saneamento a ser implantado no país, que tem como objetivo a universalização do esgotamento sanitário na RMR e Goiana no período de 12 anos. Portanto a média do atendimento metropolitano, que hoje gira em torno de 30%, passará a ser de 90%. A ARPE que é a responsável pela regulamentação da política tarifária e as regras da tarifa social continua a mesma (COMPESA, 2015.a).

O atual modelo gestor da COMPESA configura-se nos seguintes níveis: o Conselho de Administração, a Presidência e as Diretorias. A primeira é composta pela assembleia geral dos acionistas, apoiada por um conselho fiscal, e um corpo de auditoria externa. O segundo nível subdivide-se em dois: o primeiro formado pelo gabinete da presidência, apoiado por uma auditoria interna e uma assessoria de planejamento; o segundo é composto pela assessoria jurídica, de comunicação social e a comissão permanente de licitação, formando a área de administração superior. O terceiro nível corresponde ao conjunto de seis diretorias, sendo uma delas metropolitana, e seus respectivos superintendentes (Ver Figura 07).

Figura 7 - Estrutura do modelo Gestor da COMPESA





Fonte: COMPESA, 2015.c.

Atualmente, a gestão das águas e esgoto dos municípios da RMR são de competência da COMPESA mediante contratos de concessão com vigência até 2020. No entanto, Recife, com mais de 40% da população metropolitana, não possui contrato de concessão, pois o planejamento e execução da política de saneamento ocorrem através da Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), mas que atua junto à COMPESA (CONDEP/FIDEM, 2005).

O setor de saneamento enfrenta uma série de dificuldades que estão, dentre outras coisas, ligadas fortemente à estrutura das empresas CEBs, como é o caso da COMPESA. Dessa maneira, a eficiência dos serviços de saneamento passa, inicialmente, por uma reforma que vise uma melhoria na gestão de maneira ampla e se dá, em especial, pelos seguintes pontos: aumento da capacitação técnica e administrativa, redução de inadimplência e desperdícios, aumento da produtividade e maior aparato para governança (VASCONCELOS, 2009).

A experiência da PPP ainda é verde e precisa de ajustes, bem como da experiência prática para que possamos tecer considerações. No entanto, Vasconcelos (2009) aponta que, no Brasil, a preferência do setor público pelo modelo tradicional de contratação de obras e serviços e a pouca estrutura pública instrumental para gerenciar projetos nessa modalidade, se colocam, dentre outros, como os principais entraves no sucesso desse modelo de gestão.

A gestão do saneamento em nível metropolitano pode ser ameaçada por um movimento de iniciativas municipais que apontam para a desvinculação com as

empresas estaduais, podendo agravar o problema de titularidade desses serviços (CONDEPE/FIDEM). Sem dúvida é uma consideração que, embora não esteja se efetivando, merece atenção. A municipalidade do Recife já possui um arranjo institucional próprio para a gestão desses serviços, através da autarquia SANEAR.

Recentemente, no dia 03 de fevereiro de 2015, o site do G1-Petrolina e Região estampa na manchete que, dentre os pontos da pauta da reunião entre a Prefeitura de Petrolina e a COMPESA, estava a municipalização dos serviços de saneamento. O atual prefeito de Petrolina defendeu, em entrevista, a da gestão municipal nos serviços de saneamento:

“Eu continuo defendendo a municipalização e acho que é melhor para o município. A COMPESA acha que deve continuar com a gestão em todo o estado, mas esta decisão foi judicializada e não compete a nós. A administração da cidade não pode parar, porque temos investimentos feitos tanto pela COMPESA quanto pelo município” (COMPESA ANUNCIA NOVO GERENTE E MUNICIPALIZAÇÃO VOLTA A SER DISCUTIDA, 2015. Disponível em: .

É difícil tecer quaisquer considerações a esse respeito, mas, sem dúvida, essa tendência é contrária a um sistema de gestão integrada em nível metropolitano. Se os problemas existentes já são graves na RMR, como ficaria se os municípios, ou a maioria deles, resolvesse cuidar de seu saneamento? Se a territorialidade metropolitana se sobrepõe às divisões administrativas, as bacias hidrográficas mais ainda. Como seria gerir a coleta de água para consumo se o município vizinho, imediatamente anterior, despejasse seu esgoto?

#### 4.3.2 Resíduos Sólidos

A RMR gera em torno de 4,4 mil toneladas de resíduos sólidos por dia, sendo o Recife responsável pela produção de mais de 50%. O sistema de coleta consegue atender a 80% da demanda, cerca de 3,52 mil toneladas (CONDEPE/FIDEM, 2005).

Em 1979, o Governo do Estado contratou, através da FIDEM e com recursos da SUDENE, o desenvolvimento do Plano Diretor de Limpeza Urbana da RMR (PDLU/RMR), conformando-se no primeiro plano referente à temática em escala metropolitana. O documento já mencionava o uso de aterros sanitários, estação de transbordo, unidades de produção de composto e recuperação de materiais como soluções de transporte e destinos finais de resíduos sólidos (SANTOS, 2007). Os

principais objetivos do PDLU estavam voltados para a implantação dos serviços de destinação final, melhoria do desempenho dos municípios na prestação dos serviços em nível local e consolidação do Grupo Executivo de Limpeza Urbana da RMR (FIDEM, 1983).

Em 1982, institui-se, pelo decreto Estadual 7.962, o Sistema Metropolitano de Limpeza Urbana da RMR (SMLU), bem como o Grupo Executivo de Limpeza Urbana (GELURB/RMR). A SMLU compõe-se pelo Subsistema de Coordenação e pelo Subsistema de Execução. O primeiro, conforme trata o artigo 3º, é responsável pela supervisão, coordenação e controle dos serviços de operação do SMLU. Já o segundo, conforme trata o artigo 4º, compreende a execução dos serviços de limpeza pública (coleta regular, limpeza de logradouros e transporte do lixo primário), bem como os serviços de destinação final, os quais correspondem às seguintes atividades: coleta especial e transporte dos resíduos hospitalares patológicos; transporte secundário do lixo; execução de aterros sanitários; cremação de resíduos especiais; exploração do gás bioquímico e exploração do composto orgânico produzido nos aterros.

Os serviços de destinação final têm como objetivo o depósito dos resíduos em condições sanitárias adequadas, eliminando os depósitos a céu aberto. Os aterros sanitários abrem a oportunidade no tocante ao aproveitamento energético, contribuindo para as receitas do sistema. Além disso, a disposição espacial estratégica de aterros e estações de transbordo, no território metropolitano, contribui para a redução de custos de transporte (FIDEM, 1983).

No entanto, a não consonância entre os municípios e o Governo do Estado, no contexto de descentralização, provocou uma série de inquietações. Assim o PDLU sofre uma série de alterações gerando, em 1997, o Sistema do Tratamento e da Destinação Final de Resíduos Sólidos da RMR. O Estado ficaria responsável pelos investimentos na Destinação final enquanto a iniciativa privada ficaria responsável pela operação dos subsistemas (SANTOS, 2007).

Até meados de 2002, a FIDEM era o órgão responsável, na esfera estadual, pelo planejamento da gestão dos resíduos sólidos. É então que, a partir da reestruturação da FIDEM em CONDEPE/FIDEM, essa responsabilidade passa para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado de Pernambuco (em 2003) e, posteriormente, para a Secretaria das Cidades no ano de 2007 (SANTOS, 2007).

Até então, somente Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda possuíam unidades de destinação final dos resíduos sólidos. Sendo o aterro controlado da Muribeca receptor dos resíduos sólidos de Recife e Jaboatão. Já Olinda se dava pelo aterro controlado da Aguazinha. O sistema metropolitano de resíduos sólidos também contava com 11 unidades de triagem e compostagem orgânica, sendo 9 de pequeno porte e não mecanizada (FIDEM, 2005).

É então que, em 2009, conclui-se o Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, através de um processo participativo com os municípios da RMR. O plano, publicado apenas em 2011, contempla os princípios norteadores da gestão consorciada e regionalizada dos resíduos sólidos urbanos, em conformidade com o modelo indicado pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério das Cidades. Dessa forma, os municípios da RMR passam a compartilhar de maneira cooperativa as unidades de instalações de manejo e destino final de resíduos sólidos urbanos. Estruturada num sistema consorciado com três aterros (Ver Mapa 06), esses distribuídos estrategicamente em agrupamentos norte, sul e oeste no território metropolitano (SEMAS, 2012).

Determina-se a ampliação da Central de Tratamento de Resíduos (CTR) Candeias, em Jaboatão dos Guararapes, e a Central de Tratamento de Resíduos (CTR) – Pernambuco, em Igarassu - aterros já existentes – bem como a implantação de um novo aterro em São Lourenço da Mata, servindo ao oeste metropolitano. O novo aterro deverá funcionar de forma consorciada entre os Municípios, Estado e o Setor Privado, como já é feito na CTR-Candeias e CTR-PE (Ver Mapa 6).

Mapa 6 - Agrupamentos para gestão dos Resíduos Sólidos e respectivos aterros



Fonte: COMPESA, 2015.c.

O Plano Estadual de Resíduos Sólidos de 2012, elaborado pelo Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP), aponta a necessidade de se implantar o Consórcio Público Metropolitano de Resíduos Sólidos (COMETRO). Os quatorze municípios da RMR, juntamente com o Governo do Estado, seriam consorciados para a resolução dos problemas de lixo urbano, das mais diversas ordens, em nível regional.

O Consórcio em questão faz parte de uma política Estadual, sendo parte do Programa de Metas “Todos por Pernambuco”. Trata-se de um programa que tem como proposta fundamentar-se no planejamento das políticas públicas de forma democrática e regionalizada. A intenção do Consórcio é promover uma gestão integrada dos resíduos sólidos, potencializando os esforços para soluções de problemas dessa natureza (SECID, 2015).

Esse novo modelo de gestão proporcionará um conjunto de soluções integradas, potencializando os serviços, recursos e infraestrutura para o tratamento adequado dos resíduos sólidos das mais variadas naturezas. O Consórcio irá se dividir em dois núcleos: o Núcleo de Gestão Operacional de Coleta, responsável

pelo transporte, coleta, transbordo e limpeza pública; e o segundo será o Núcleo de Gestão Operacional de Sistemas de Tratamento e Disposição Final dos Resíduos Sólidos, responsável por afinar as ações de descarte final, reduzindo custos, bem como garantindo a disposição dos resíduos de maneira regular, conforme estabelecido em lei (SEMAS, 2012).

Historicamente, a RMR apresenta inúmeros documentos, legislações, planos e projetos para a gestão dos Resíduos Sólidos de forma compartilhada. No entanto, os investimentos na construção dessas ferramentas não se fizeram valer na prática. O problema do lixo tem sido feito de forma pulverizada e pontualmente pelos municípios (SANTOS, 2007).

As experiências das CTRs ainda são muito recentes, mas promissoras frente ao vazio de anos anteriores. O COMETRO, se de fato implantado, nos dará a possibilidade de vivenciar novos modelos de gestão, mas é preciso lembrar que muitos planos destinados à resolução da temática não alcançaram o plano material. É preciso esperar as relações institucionais se desdobrem para que seja possível analisar as necessidades de reestruturação do sistema. .

#### 4.3.3 Planejamento Territorial

A partir da institucionalização da RMR, inicia-se um planejamento integrado e multidimensional da área metropolitana, sendo as dimensões espaciais e de infraestruturas dentre as principais. Essas dimensões estavam calcadas num modelo de estruturação urbano-metropolitana, visando a potencialização do desenvolvimento social e econômico (ZANCHETTI; LACERDA, 1999).

A gestão do planejamento territorial na RMR fica a cargo da FIDEM, em especial a análise e anuência de projetos de parcelamento do solo, conforme trata o Decreto Estadual 6347 de março de 1980. O 2º artigo determina a obrigatoriedade do cumprimento das diretrizes definidas para o uso e parcelamento do solo em conformidade com os Planos de Desenvolvimento Integrado, bem como devem ser aprovados pelo Conselho Deliberativo da RMR.

A aprovação das alterações do uso do solo fica submetida ao exame da FIDEM a partir de requerimento circunstanciado, o qual deve conter:

I – as divisas da gleba a ser loteada; II – as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal; III – a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes; IV – a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada; V – o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas (Art. 3º DECRETO ESTADUAL Nº 6.347, DE 18 DE MARÇO DE 1980).

Em contrapartida, a FIDEM deve esclarecer os seguintes pontos:

I – o traçado básico do sistema viário principal; II – a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamentos urbanos e comunitários e das áreas livres de uso público; II – as faixas sanitárias do terreno, necessárias ao escoamento das águas pluviais, bem como as faixas não edificáveis; IV – a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis. (Art. 4º DECRETO ESTADUAL Nº 6.347, DE 18 DE MARÇO DE 1980).

É importante esclarecer, conforme trata o 5º artigo, que a competência da FIDEM se limita à análise dos aspectos de interesse metropolitano, exceto por eventuais exigências que possam vir dos Municípios. Ao longo da sua trajetória, a FIDEM elaborou um conjunto de planos referentes à política de implantação do espaço metropolitano, destacam-se o Plano de Organização Territorial (POT), em 1982, e o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), em 1983 (ZANCHETTI; LACERDA, 1999). Este último, em especial, tinha como objetivo servir de referência aos vários níveis federativos atuantes na RMR, bem como orientar o planejamento e a ação governamental em nível metropolitano. Assim o documento norteava os planos setoriais, parciais, programas, projetos e ações na RMR. (FIDEM, 1983).

Até os fins da década de 1980, a FIDEM representava o modelo de administração metropolitana, calcado no conceito de “eficiência técnica” em conformidade com a política urbana nacional, responsabilizando-se por todos os serviços de interesse metropolitano previstos na Lei Complementar nº 14 de 1973, exceto pelo gás encanado (OBSERVATÓRIO, 2006).

Acerca da gestão territorial na RMR, completa Observatório (2006) que nesse período a FIDEM:

Destacou-se pela montagem de um sistema de informações metropolitano, no qual se destaca o Projeto de Unificação das Bases Cadastrais – UNIBASE, bem como por sua capacidade de estabelecer convênios e gerir recursos para elaboração de planos e projetos e para repasse aos municípios. Com relação aos serviços comuns aos municípios, a FIDEM



adotava a tese da administração compartilhada, buscando por alianças técnicas, as responsabilidades federal, estadual e dos municípios metropolitanos. Como órgão técnico e administrativo, a FIDEM era respeitada no cenário nacional e entre as Agências internacionais e procurava adotar uma posição equidistante dos municípios, utilizando o critério de “autoridade técnica” para fazer valer as suas proposições. De certa forma, a FIDEM sobrepujou os Conselhos – Deliberativo e Consultivo – raramente convocados.

É então que, dentro do contexto da crise fiscal de 1980, o modelo administrativo vigente, sustendo a partir das grandes instituições e mecanismos operacionais, se vê inadequado diante a situação econômica. Tais aspectos, juntamente com o contexto político do Ato Constitucional de 1988, levaram ao governo central transferir as responsabilidades das políticas públicas para as instâncias locais (ZANCHETI, LACERDA, 1999).

Nesse contexto, há uma ruptura do antigo modelo nacional de planejamento, estruturado a partir de uma organização hierárquica intensa entre os níveis de planejamento nacional, regional, estadual, metropolitano e municipal. Neste cenário de descentralização e flexibilização da economia, a FIDEM deixa de desempenhar seu papel exercido até então, pois perde sua capacidade de direcionamento das ações dos principais atores do desenvolvimento regional (ZANCHETI, LACERDA, 1999).

Entre 1985 e 1998, Pernambuco é atingido por esse cenário econômico nacional, ocorrendo uma diminuição do seu dinamismo econômico e prejudicando os setores da indústria canavieira, polo metal/mecânico, polo químico e polo têxtil (VASCONCELOS, 2012). Numa escala mais regional, a implantação do complexo petroquímico na Bahia e do complexo cloro-álcool-químico em Alagoas, aproveitando as potencialidades e recursos naturais locais, diminuiu a importância da RMR durante a década de 1980 (ARAÚJO, 1994).

Nesse cenário, os municípios passam a ter maior capacidade em gerar recursos e, com maior autonomia, protagonizam as ações de suas políticas públicas, mas limitaram-se à circunscrição de seus limites administrativos. Desse modo, a governabilidade metropolitana se dá a partir de negociações pontuais entre determinados atores (ZANCHETI; LACERDA, 1999). Com a recuperação da economia a partir dos anos 2000, os investimentos na RMR ganham fôlego e, entre os anos de 2003 e 2012, vivencia um novo momento em sua gestão. A CONDEPE/FIDEM retoma seu papel na gestão do planejamento metropolitano, em



especial, com a elaboração do Plano Metrópole 2010 e a elaboração do Plano Metrópole Estratégica (VASCONCELOS, 2012).

Os Planos Metropolitanos recentes ainda se baseiam em eixos de desenvolvimento (norte, sul e oeste) e em suas potencialidades e demandas. Numa visão macro, a necessária reestruturação das infraestruturas que atuam como atrativos de investimentos. O mesmo ocorre com as demandas ambientais, de habitação e expansão industrial. Igualmente há projetos para as áreas fronteiriças dos municípios como o Parque Goitá, Parque Tacaruna e o Projeto Recife Olinda. Em menor escala, os planos contemplam, em especial, locais estratégicos como o projeto de requalificação urbana de Porto de Galinhas, o Polo de Suape e de Reabilitação do Sítio Histórico de Olinda (CONDEPE/FIDEM, 2005).

Exceto por Araçoiaba e Itamaracá, a CONDEPE/FIDEM coopera com os municípios da RMR na elaboração dos Planos Diretores Municipais através de convênios, em especial com aqueles municípios que não possuem instrumentos normativos ou que estão desatualizados. Trata-se de uma ação conjunta para o cumprimento de uma obrigatoriedade constitucional para a maior parte dos municípios da RMR. Além disso, as parcerias têm como objetivo instrumentalizar os municípios para o ordenamento territorial e o desenvolvimento municipal, cujas bases estão nos seguintes aspectos: uso e ocupação do solo, padrões urbanísticos, hierarquização do sistema viário e recomendações de intervenção. Configura-se, assim, numa estratégia para o desenvolvimento local dentro de uma lógica regional (OBSERVATÓRIO, 2006).

Dessa forma, a CONDEPE/FIDEM se caracteriza como um articulador de atores públicos e privados, buscando equilíbrio nas intervenções, bem como constituindo uma base de apoio para estudos, pesquisas, planos e projetos de interesse regional (OBSERVATÓRIO, 2006). No entanto, conforme já tratou Moura (2009), a gestão da RMR ainda é caracteriza-se por negociações e articulações que se sobrepõem de forma fragmentada e pouco efetiva. Ainda assim, é preciso assinalar que, no quadro nacional, o Sistema Gestor da RMR ainda é uma referência de amplo reconhecimento como modelos para a gestão metropolitana (OBSERVATÓRIO, 2009).

#### 4.3.3 Conclusão

A RMR caracteriza-se como uma metrópole de serviços avançados e setores econômicos diversificados, com uma zona de influência que perpassa Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte. Caracteriza-se, assim como outras RMs, por graves problemas ambientais e sociais, com altas densidades nas áreas mais pobre ( que ocupam um espaço territorial menor ) e menores densidades nas áreas mais ricas, as quais ocupam maiores porções do território e caracterizam-se por elevados índices de verticalização. Observa-se um crescimento populacional significativo na periferia metropolitana ao mesmo tempo em que se verificam altas densidades no núcleo metropolitano e proximidades.

A Gestão do espaço metropolitano da RMR é, fundamentalmente, protagonizada pela FIDEM. O órgão em questão foi, e ainda é, responsável por um conjunto de instrumentos legais, planos e projetos que visam a gestão da RMR de forma integrada e compartilhada. Entretanto, sua prática é fragmentada e repleta de articulações pontuais, resultado, em especial, do impacto gerado pela autonomia municipal, bem como pela falta de visão metropolitana pela maior parte dos gestores municipais.

Seja nos transportes, nos resíduos sólidos, no saneamento ou no planejamento territorial, a gestão metropolitana se depara com inúmeros desafios. Por outro lado, as experiências dos transportes e do saneamento nos proporcionam um horizonte de possível articulação entre os entes federativos que pertencem a RMR. Tanto que a gestão dos resíduos sólidos está tomando emprestada a ideia de administração consorciada.

Ainda há muito que ser ajustado nesses modelos, tanto do ponto de vista de suas estruturas e instrumentos legais, bem como de seus processos participativos e de legitimidade. Apesar disso, é possível aferir que tanto os consórcios, como as parcerias público privado, se mostram modelos capazes de articular os diversos interesses metropolitanos, respeitando as autonomias e garantindo um planejamento coeso de escala regional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa partiu do princípio de que a autonomia municipal se apresenta como o principal entrave a efetivação prática da gestão metropolitana. Em primeira instância, o desafio das Regiões Metropolitanas passaria essencialmente pelo modelo político-institucional. No entanto, já no primeiro capítulo, percebeu-se que o conflito metropolitano tem múltiplas origens: político-institucional, territorial e de gestão. Para chegar a tais considerações, foi fundamental a revisão sobre o Federalismo no Brasil e suas implicações na formação do Estado, bem como na gestão das cidades e nas metrópoles. Trata-se de um conteúdo comumente abordado nos trabalhos que estudam a temática, mas é fundamental por conter a base da problemática que vive o planejamento regional, em especial o metropolitano.

O modelo federalista do Brasil tem no município a base para a resolução de problemas estruturais e de gestão das cidades. No entanto, quando essa cidade se constitui por uma metrópole, se instaura uma zona de tensões fortes, pois o modelo promove a resolução dos problemas urbanos de forma individualizada, quando na metrópole essas dificuldades perpassam os limites administrativos. Dessa forma, o problema de um município pode ser o problema de outros e vice-versa. Além disso, as transformações nas dinâmicas dos municípios metropolitanos influenciam e são influenciados pelo conjunto metropolitano. Dito isso, o conflito metropolitano também é de natureza territorial.

É unânime a compreensão de que o espaço metropolitano se configura como estratégico para a economia global, bem como para as economias nacionais, uma vez que nele estão os principais espaços de decisões. Assim a influência da economia e dos acontecimentos globais se faz mais presente na metrópole. A depender do tamanho e, fundamentalmente, da representatividade internacional dessa metrópole, há um forte poder de influência na dinâmica do mercado global.

Esses espaços são caracterizados com elementos espaciais comuns, essencialmente relacionados com o ambiente construído e infraestruturas, bem como de bens e serviços. No entanto, há certa permanência de algumas características peculiares, necessárias ao mercado do turismo. Apesar do reconhecimento de sua importância, a gestão metropolitana tem experimentado, no

contexto internacional, casos rarefeitos de sucesso. Nota-se que há um considerável quadro institucional, mas poucas efetivações práticas.

As práticas internacionais vividas na Alemanha, Espanha, França e Canadá nos mostram que o problema da gestão metropolitana não está ligado necessariamente ao sistema Federalista. De maneira geral, o quadro é de pouca efetividade, ainda que se reconheça a larga produção de aparatos legais e, em certo nível, institucionais. O que se tem são instrumentos sem fôlego para sair do papel ou desestruturados pela prática da administração pública.

A Alemanha, a França e o caso específico de Vancouver, no Canadá, nos mostram que, apesar das ferramentas existentes para a gestão metropolitana, o forte poder municipal só permite a efetivação de ações pontuais, nem sempre articuladas e em função de interesses essencialmente locais. A gestão dos transportes da Região Metropolitana de Vancouver ilustra bem esse caso, pois enquanto o poder provincial se intencionava para ações de fortalecimento do transporte público, os gestores locais direcionavam seus interesses para o fortalecimento do transporte individual a partir de mais investimentos na malha viária. Enquanto que na Região Metropolitana de Montreal, onde o poder provincial é maior e a autonomia municipal menor, essa estratégia logrou êxito.

Em outro sentido, viu-se que a gestão metropolitana se faz efetiva quando a Região Metropolitana é dotada de autonomia, como os casos de Madri, ou quando o município carece de autonomia frente à metrópole ou seu representante, o Poder Provincial no caso canadense. Enquanto na Espanha a autonomia metropolitana cria conflitos de interesse com as Comunidades Autônomas, no Canadá essa centralização também provoca instabilidades e conflitos entre as instâncias de poder. No caso espanhol, essas disputas terminam por dissolver o poder metropolitano e sua gestão, Madri se fez exitosa por se tratar não só de uma Região Metropolitana, mas também por constituir uma Comunidade Autônoma. O Canadá é utilizado como um bom modelo de gestão metropolitana, mas só os casos em que o Poder Provincial subjuga os poderes locais. E por isso o caso canadense merece um aprofundamento para estudos futuros, pois demonstra que num mesmo sistema de governo nacional, as relações regionais e locais influenciam no grau de efetividade da gestão metropolitana.

O caso francês se mostra interessante por apresentar um quadro de ampla autonomia municipal, assim como o Brasil. A gestão metropolitana na França se faz as bases das ações consorciadas entre os entes federativos distintos que, apesar das críticas, conseguem resolver problemas básicos de interesse comum. Os países estudados possuem sistemas de governos distintos e apresentaram, em graus diferentes, problemas para a eficiência da gestão metropolitana. A partir dos casos específicos, é possível aferir que uma gestão metropolitana mais efetiva se faz quando o ente metropolitano tem mais poder, seja via direta ou pelo poder estadual (provincial). No entanto, esse “poder metropolitano”, em sistemas distintos, costuma gerar uma série de conflitos, alguns pela imposição de ações desconsiderando as realidades locais e outros por questões de disputa de poder.

A partir do exposto ao longo do trabalho, é possível suscitar que esse receio do “poder metropolitano” tem certa razão: afinal as metrópoles são os espaços de decisões da economia e da política, em certo ponto, seria entregar mais poder a um ente já poderoso. Em certa medida é uma suspeição de natureza conspiratória, mas que fica como indicação para futuros estudos, os quais podem se aprofundar nesse aspecto a fim de explorar questões para além de sistemas político-institucionais. O caso brasileiro não é diferente, a gestão metropolitana encontra desafios de natureza político-institucional, territorial e de gestão. O modelo atual, calcado na Constituição de 1988, desarticula a gestão metropolitana no enfrentamento dos problemas de interesse comum, essencialmente pela autonomia municipal.

Há também uma resistência ligada às origens do modelo gestor das Regiões Metropolitanas no Brasil, de caráter tecnocrático e centralizado. Esse modelo desenvolveu um planejamento urbano e regional que desconsiderou as especificidades locais e apresentou um conjunto de problemas relacionados a desperdício de verbas. Por outro lado, foi importante tanto pelas obras estruturadoras e de grande porte como pela montagem dos aparatos institucionais direcionados à gestão metropolitana.

Desse modo, é preciso afirmar um modelo democrático de gestão metropolitana que considere os atores institucionais e sociais, bem como se articule no enfrentamento dos problemas de interesse comum. Se por um lado as ações metropolitanas não podem passar por cima das necessidades locais, interesses essencialmente particulares das localidades não podem ferir as demandas da

coletividade metropolitana. Conforma-se num desafio constante de equilíbrio entre direitos e deveres a serem cumpridos pelos distintos entes federativos.

O Estatuto da Metrópole ainda precisa de uma série de ajustes, mas representa uma conquista significativa para a gestão metropolitana. Ainda é muito cedo para analisar qualquer aspecto a respeito de seus resultados práticos, mas abre espaço para novas discussões e possibilidades para uma gestão metropolitana mais efetiva. Espera-se que tal instrumento não tenha o mesmo destino que outros e viva apenas na dimensão teórica. A Região Metropolitana de Recife caracteriza-se como um importante centro de bens e serviços nacionalmente e, principalmente, em sua região de influência direta que abrange os estados de Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Assim como as demais metrópoles do país, a Região Metropolitana de Recife apresenta graves problemas de caráter ambiental, social e de infraestruturas. O crescimento populacional também segue as tendências nacionais: há um inchaço nos municípios da hinterlândia metropolitana enquanto as densidades são maiores nas proximidades do centro metropolitano.

A FIDEM atua como principal órgão na gestão da Região Metropolitana de Recife e é responsável pela construção de um conjunto de instrumentos legais, planos, projeto e estudos. Tais elementos caracterizam-se pela busca de um planejamento integrado e se norteam pelas infraestruturas, bem como pelas potencialidades e demandas sociais, econômicas e ambientais dos eixos norte, sul e oeste metropolitano. Infelizmente, a sua prática ainda é fragmentada a partir de ações pontuais e articulações restritas. A partir dos estudos de caso dos interesses comuns (transporte, saneamento, resíduos sólidos e planejamento territorial), é possível aferir que ainda existem muitos desafios a serem enfrentados, em especial àqueles que se referem às articulações institucionais.

Por outro lado, a gestão metropolitana da RMR ganha novo fôlego a partir das novas discussões geradas, em especial, no fim de 2008 com a experiência do Consórcio de Transportes e mais recentemente, em 2011, com a Parceria Público Privado da COMPESA. Apesar de todas as limitações, esses novos modelos contribuíram para o aumento da área de atendimento desses serviços. Mais recentemente, em 2012, lançou-se o Plano Estadual de Resíduos Sólidos que contempla a gestão desse item na RMR a partir de um modelo consorciado, parte já

implantado, mas que ainda precisa de tempo para maior análise. A partir desse estudo é possível aferir que o grande embate ainda permanece: como propor uma gestão metropolitana respeitando as autonomias, mas preservando as demandas regionais?

A Constituição de 1988 foi um marco importante que garantiu direitos fundamentais aos entes federativos, incluindo a autonomia. O documento em questão foi resultado de necessidades e demandas de uma época e passamos por um novo momento no desenvolvimento urbano das cidades, em especial as metropolitanas. Assim precisamos repensar o nosso modelo político-institucional e o próprio pacto federativo, mantendo as conquistas, mas revendo o lugar da metrópole. O Estatuto da Metrópole garante alguns aspectos, mas se sobrepõe ainda há leis anteriores que chocam com suas diretrizes. Até que ponto o Estatuto da Metrópole irá se efetivar frente a outras leis e instrumentos normativos?

A partir do caso da Região Metropolitana de Recife foi possível averiguar que, dentro do nosso atual sistema federalista, os consórcios aparecem como uma alternativa para efetivar a gestão dos serviços de interesse comum metropolitano. Esses modelos suscitam uma possibilidade de maior participação dos membros institucionais e sociais. No entanto, eles parecem redundantes frente aos instrumentos já existentes, em especial os da FIDEM. Aparentemente, o protagonismo da FIDEM, como representante do Governo Estadual, sofre uma maior resistência do que um modelo consorciado.

O atual cenário político da RMR deve influenciar, não se sabe em que medida, a colaboração dos municípios com a atual gestão metropolitana. O grupo do atual Governo Estadual está no poder desde 2007, período em que começamos a ver articulações mais colaborativas com a gestão da RMR, uma tendência cada vez maior com o progressivo apoio políticos dos municípios ao Governo Estadual.

Resumidamente, podemos concluir que:

- Em diferentes sistemas políticos, a gestão metropolitana apresenta-se como um grande desafio a ser enfrentado, pois gera conflitos de interesse das mais diversas ordens.
- Apesar dos sistemas metropolitanos mais exitosos apresentarem um quadro institucional de alta centralidade, os conflitos permanecem e a



gestão não é plena, apresentando falhas de mesma ou outra natureza dos sistemas descentralizados.

- No Brasil, os sistemas consorciados podem contribuir para a gestão das Regiões Metropolitanas, em especial para àqueles que apresentam poucos instrumentos normativos.
- A gestão da Região Metropolitana de Recife ainda é pulverizada e fragmentada, mas tem experimentado algumas experiências que, embora limitadas, sugerem alguns avanços. Por outro lado, é preciso averiguar em que sentido esse quadro é resultado de um cenário político.
- É preciso encontrar instrumentos de gestão que consigam garantir a implantação de uma gestão metropolitana compartilhada e integrada, mas que não esteja a mercê das mudanças de apoio político.

Os instrumentos legais voltados à materialização das ações de caráter metropolitano esbarram constantemente na gestão dos territórios municipais, autônomos e, portanto, não subordinados a uma política de cunho regional. Um plano metropolitano fica à mercê das articulações e, em certa medida, da visão de desenvolvimento metropolitano do Executivo. Outra relação conflitante acontece quando uma área no plano territorial municipal está comprometida com alguma intervenção e no plano metropolitano está comprometida com outra política de ação. Quanto aos aspectos que tangem os limites administrativos, temos muitas vezes ações metropolitanas descontínuas, quando muitas vezes elas precisam passar por mais de um território para atender a população e sanar os problemas estruturais e infraestruturas.

Nesse sentido, há uma necessidade de políticas públicas que garantam a implantação de ações cooperativas e consorciadas entre os entes federativos metropolitanos, em especial aqueles contidos nos instrumentos legais propostos pelo Estatuto da Metrópole. O desafio desse processo está na efetivação dessas ações sem que haja desrespeito às necessidades locais do município, bem como sua autonomia.

Apesar da necessidade de ajustes, o Estatuto da Metrópole aparece como um marco legal que pode contribuir substancialmente na gestão metropolitana, principalmente para as RMs que não possuem aparatos legais como a RMR. A



implantação do PDUI pelo Estatuto da Metrópole traz responsabilidades aos municípios, resta saber se haverá efetivação dessa política. Sem dúvida existe a urgência de se rever as questões legais de maneira mais ampla, mas primeiramente seria importante efetivar ações e políticas públicas já resguardadas em lei, para isso é imprescindível a participação da sociedade civil e de todos os entes federativos.

Quanto aos aspectos territoriais, é possível colocar que a RM como ente federativo poderia retomar o modelo tecnocrático do regime militar, acarretando em problemas de outra natureza, como no Canadá. No entanto, se faz importante a implantação de políticas públicas que definissem os territórios municipais estratégicos para o desenvolvimento metropolitano, ao mesmo tempo em que é preciso garantir os retornos para os municípios que participem dessas políticas. O Planejamento Metropolitano se beneficiaria das políticas colaborativas tendo em vista que, na atual conjuntura, boa parte do que se planeja é efetivo em novas formas frente aos interesses dos entes federados e do próprio setor privado.

Fica, então, o desafio para os mais variados profissionais da área, os quais precisam concentrar seus esforços no afinamento e elaboração de modelos gestores que busquem diminuir os conflitos de interesse e promovam a cooperação, em especial dos municípios. É importante salientar que a gestão e o planejamento metropolitano precisam se direcionar para uma perspectiva temática, integrando as dimensões metropolitanas que se perpassam. No caso da RMR, os estudos da FIDEM vêm ganhando um caráter mais temático do que necessariamente territorial, mas precisa se transfigurar para a prática. É preciso compreender que nenhuma intervenção material se faz efetiva sem que haja transformação social.

Conforme as considerações preliminares já concebiam, o estudo de caso desse trabalho reafirma que problemas de cunho metropolitano perpassam os territórios administrativos e que os entes municipais não conseguem resolver sozinhos, pois são problemas articulados. A gestão metropolitana configura-se como um tema de alta complexidade, tanto pelos atores que nela atuam, bem como pelos problemas que perpassam sua natureza. Assim não caberia a esse trabalho sanar todas as questões que envolvem o assunto, mas espera-se que possa contribuir para o debate acerca do tema, além de servir como subsídio para trabalhos futuros que possam aprofundar-se em outros aspectos. Aqui se estudou o conflito

metropolitano a partir da relação entre a estrutura político-institucional e a gestão, não esgotando o assunto.

Embora já existam trabalhos como os de Ramalho (2009), Vasconcelos (2009) e Santos (2007), focados em um setor de serviço metropolitano, se faz necessário o desenvolvimento de estudos futuros em maior profundidade que considerem os novos formatos e arranjos. Como sugestão para estudos futuros, se faz importante o desenvolvimento de trabalhos que relacionem a gestão e o espaço metropolitano, bem como estudos que enxerguem a relação entre a metrópole e o município a partir da ótica localista.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 1995. (16)2:510-555.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, 2007.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Natal: CODER, 2007.

ALVES, A. O método materialista histórico dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade. **Revista de Psicologia da UNESP**, São Paulo, v.9, n1, 2010.

ALVES, M. A. S. Experiências Internacionais em Gestão Metropolitana: três estudos de caso. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 2., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília, 2009.

ANDRADE, I.; CLEMENTINO, M. L. Descentralização e impasses da governança Metropolitana. In: QUEIROZ, L. C. ; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. 340p.

ARAÚJO, T. B. **Nordeste**: evolução recente da economia regional. Recife, FUNDAP/IESP, 1994.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? DADOS . **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587 – 620. 2010,.

AZEVEDO, S. ; GUIA, V. R. M. **Os dilemas institucionais da questão metropolitana do Brasil. Metrópoles**: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Luiz César de Queiroz Ribeiro (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BATISTA, J. G. **Revista de Economia Política**. v.7, n. 2. Abr/jun, 1987.

BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. 94p.

BEST, N. J. **Cooperação e Multi-level Governance**: o caso do Grande Recife consórcio de transporte metropolitano. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.: Nina J. Best. – 2011.

BITOUN, J. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. In: BITOU, L. M. J. (Org.). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas territoriais**. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BLUMENFELD, H. A metrópole moderna. In: **Cidades: a urbanização da humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BRAGA R.; CARVALHO, P. F. Cidade: Espaço da cidadania. In: GIOMETTI, A. L. B. R.; BRAGA, R. (Org.). **Pedagogia Cidadã Cadernos de Formação: Ensino de Geografia**. São Paulo: UNESP-PROPP, 2004.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: UNICAMP, 2012. 238p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**. 09 jun.1973

BRASIL. Lei Nº 13.089 promulgada em 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 13 jan. 2015.

BRESSER-PEREIRA. Estado, estado-nação e revolução Capitalista. Escola de Economia de São Paulo. **Texto para discussão 272**, nov., 2010.

BRINCO, R. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, n.1, p. 229-256. Maio, 2009.

BRINCO, R. **Gestão Metropolitana no Canadá**. Porto Alegre: FEE, 2008.185p.

BRITO, C. S. **A descentralização Política na Constituição Brasileira de 1988**. 2004. 454f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

CAMPOS, H. O rio Beberibe e sua importância [...] uma perspectiva histórica. **Clio - Série Revista de Pesquisa Histórica**. n. 26-1, 2008.

CAPOBIANCO, Relações Intergovernamentais na Metrópole: Adequação Institucional para a ação. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. São Paulo, 2004. Disponível em: . Acesso em: 02 jul. 2014.  
CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.698p.

CASTRO, A. O conceito de território. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, 1962.

CAU/BR, Presidência. **Presidente do CAU/BR fala à Rádio Senado sobre Estatuto da Metrópole**, 02 fev. 2015. Disponível em: <>. Acesso em: 09 fev.2015.

COMPESA anuncia novo gerente e municipalização volta a ser discutida. **G1 Petrolina e Região**. 03 fev. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2015/02/compesa-anuncia-novo-gerente-e-municipalizacao-volta-ser-discutida.html>>. Acesso em: 03 fev.2015.

COMPESA. **Estrutura administrativa**. 2015.c. Disponível em: <<http://www.compesa.com.br/institucional/estruturaadministrativa>>. Acesso em: 02 fev.2015.

COMPESA. **FAC**. 2015.b. Disponível em: <<http://www.compesa.com.br/faq>>. Acesso em: 02 fev.2015.

COMPESA. **Saneamento**. 2015.a. Disponível em: <>. Acesso em: 02 fev.2015.

CONDEPE/FIDEM. Da metrópole estratégica ao desenvolvimento local. In: REYNALDO, A. (Org.). **Metrópoles Estratégica**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2005. 340p.

CONDEPE/FIDEM. **Pernambuco em rede**: caracterização das regiões de influência das cidades pernambucanas. FREITAS, R. M.; MIRANDA, G. C. A. (Coord.). Recife, 2012. 150p.

CONDEPE/FIDEM. **Pernambuco**: realidade e desafios. Recife, 2009.

CORREA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo, 1995.

COSER, I. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

COUTINHO, C. et al. Além da gestão urbana: considerações sobre a relação de urbano, rural e geotecnologias. **EF Deportes, Revista Digital**. Buenos Aires, n. 181, 2013.

COUTINHO, E. **O Espaço da Arquitetura**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

CRESPO, M. P. Um estudo sobre o conceito de território na análise geográfica. ENCONTRO DE GEOGRAFIA, SEMANA DE CIÊNCIAS HUMANAS. 3., 6., 2010. **Anais ...** Rio de Janeiro: Instituto Federal Fluminense, 2010. ISSN: 2179-3263.

COSTA, R. H. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Antares**. n. 3, 2010.

DAVANZO et al. Metropolização e Rede Urbana. In: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Org.). **Dinâmica Urbano-Regional**: redes urbanas e suas interfaces. Brasília: IPEA, 2011.

DAVIDOVICH, F. A “volta da metrópole” no Brasil. RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles**: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE; F.; ULTRAMARI, C. Inflexões urbanas e cidades globais: evidências e hierarquias. **Revista Arquitextos**, 090, ano 08, nov. 2007.

DUPAS, G. **O mito do progresso**. São Paulo: UNESP, 2006.

EGLER, C. A. G.; MATTOS, M. Federalismo e Gestão do Território: as regiões integradas de desenvolvimento. ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 5., 2003. **Anais...** Florianópolis, 2003.

EUSTAQUIO, L. **Aprovação do Estatuto da Metrópole traz mais obrigações para os gestores públicos**. 2015. Disponível em: <Aprovacao+do+Estatuto+da+Metropole+traz+mais+obrigacoes+para+os>. Acesso em: 01 fev.2015.

FERREIRA, A. H.B.; DINIZ, C.C. Convergência entre as rendas *per capita* estaduais no Brasil, **Revista de Economia Política**, v.1. n.4 (60), 1995

FERREIRA, D.; VASCONCELOS, R. ACTA CIENTÍFICA CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 29., 2013. **Anais...** ISBN: 978-956-19-0828-4.

FIDEM. **Plano de Desenvolvimento Metropolitano** – PDM. Recife, FIDEM, 1983.

FARAH, M. F. S. Novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Org.). **Regiões e**

**cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional.** São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003. p. 81-94

FRANÇA, Karla. *Experiências de governança metropolitana internacional: Os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha*/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Revista Humanae*, v.1, n.3, p.44-53. Dez 2009.

FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos da gestão municipal. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, nº 37, 1996.

FULGÊNCIO, V. As contradições da gestão metropolitana no Brasil: algumas considerações acerca da autonomia municipal e dos critérios para criação de regiões metropolitanas. **Revista Humanae**, v. 8, p. 1-14. Recife: 2014.b

\_\_\_\_\_. **Um estudo sobre a rede urbana da cidade do Recife.** Fortaleza: Edições UFC, 2014.a

GRANDE RECIFE. **Histórico EMTU.** 2015. Disponível em: <<http://www.granderecife.pe.gov.br/web/grande-recife/historico-links>>. Acessado em 02 fev. 2015.

GRANJA, S. I. B.; WARNER, J. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Nov./Dez. 2006.

HARVEY, D. **A produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Espaço da Esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE. **Censo demográfico de 2010.** Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

IPEA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil:** redes urbanas regionais: Sudeste/ IPEA, IBGE, UNICAMP/ IE/ NESUR, SEADE. Brasília: IPEA, 2001a. V.5; 168p.

\_\_\_\_\_. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste/ IPEA, IBGE, UNICAMP/ IE/ NESUR.* Brasília: IPEA, 2001c. v.4; 263p.



\_\_\_\_\_. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana: Belém, Natal e Recife/ IPEA, UFP, UFPE, UFPE. Brasília: IPEA, 2001b. v. 2: gráfs., mapas, tabs.;248p.

\_\_\_\_\_. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. 912p.

\_\_\_\_\_. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano** / editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília : 2013. 338 p.

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

KONDER, L. **O que é dialética**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KOROSSY, N. **Turismo e território: um estudo sobre a turistificação de portimão (algarve/portugal) a partir da geografia do turismo**. 2008.166f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia com ênfase em Urbanização e Ordenamento do Território. Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008.

LACERDA, Norma. Globalização e identidades locais. In: ZANCHETTI, S. M. (Org.) **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2002. 316p.

LACERDA, N. Intervenções no bairro do Recife e no seu entorno: indagações sobre a sua legitimidade. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 621-646. set./dez. 2007.

LACERDA, N.; LEAL, S. Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil. **Revista EURE**, v. 04, n. 121, set.2014.

LEAL, S. M. R. Papel dos atores econômicos na governança das cidades brasileiras. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife: UFPE/MSEU, v.01, nº01, 2012.

\_\_\_\_\_. Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. **Cadernos metrópole**. nº 20. p. 57-79 20 sem. 2008.

LEAL, S. O novo capital social das cidades brasileiras. **Cadernos metrópole**, n. 10, p. 55-73, 2º semestre. 2003.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte:UFMG, 2008.

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

LIMA, A. C. da C; SIMÕES, R., F. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra**: O caso do Brasil. Belo Horizonte: UFMG/ Cedeplar, 2009.

LUMBAMBO, C., et al. **Urbanização Recente na Região Nordeste**: dinâmica e perfil da rede urbana. IPEA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional – NESUR/IR/UNICAMP, 1999.

MAGALHÃES, F. **Regiões metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades / Fernanda Magalhães, editora, 2010. 296p.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Grijalbo. 1977. 614p.

MATTOS, C. A. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. **Metrópoles**: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. RIBEIRO, L. C.Q. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

MELHORAMENTOS. **Atlas geográfico**. São Paulo: Melhoramentos, 2009.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” Efeitos perversos da descentralização? **Revista São Paulo em perspectiva**, 1996.

MENDES, C. C. O estado da Política e do Planejamento Regional Recente. **Boletim Regional e Urbano**, Brasília. v. 1, IPEA, 2008.

MIATELLO, A. **Il Federalismo Amministrativo in Germania, Svizzera e Negli Stati Uniti d'America. Relazione per il Convegno “Fisco Lavoro Sviluppo Nord Est oltre la Protesta”**, Conegliano, 1998.

**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL**. Secretarias. Secretaria de Programas Regionais. Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDes. Disponível em >. Acesso em: 10 jan, 2015.

MOREIRA, R. Da região à rede e ao lugar: A nova realidade e o novo olhar sobre o mundo. etc... **Espaço, tempo e crítica**. n.1, v. 1, 1º de junho de 2007 ISSN 1981-3732. Disponível em: <<http://www.uff.br/etc>>. Acesso em: 15 maio 2013.

MOURA, R. et al. **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles, 2009.

MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Observatório das Metrópoles, 2015a disponível em: < /estatuto\_metropole\_artigo\_rosa.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2015.

MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. **Estatuto da Metrópole: o que o Paraná e Curitiba têm a ver com isso?** 2015b Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/>>. Acessado em: 01 fev.2015.

NORBERG-SCHULZ, C. N. **El significado de la Arquitectura Occidental. Colección Summa**. Buenos Aires: La arquitectura Paleocristiana, 1973.

NUNES, B. F. Notas sobre sociedades metropolitanas na era global. In: RIBEIRO, A. C. T. (Org.). **Cadernos PPG-AU/FAU/UFBA**. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Ano 5, número especial, 2007. Salvador: PPG-AU/FAU/UFBA, 2007.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como anda a Região Metropolitana do Recife**. Recife: Observatório das Metrópoles/FASE, 2006. Disponível em: <>. Acesso em: 10 jan de 2015.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 10 de 06 de Janeiro de 1994. Dispõe sobre a região metropolitana do Recife – RMR, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. 07 jan. 1994.

PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 7.003 de 02 de dezembro de 1975. Cria o fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife – FUNDERM e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. 03 dez. 1975.

PIANCASTELLI, Marcelo. **A guerra fiscal entre os estados brasileiros. Globalização e estrutura urbana**. SCHIFFER, S. R. (Org.). São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2004. p. 138-152.

PIRES, M. F. O materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface — Comunicação, Saúde, Educação**, v.1, n.1, 1997.

PONTUAL, V.; LIRA, F. Bairro do Recife: o patrimônio cultural e o estatuto da cidade. **Fórum patrimônio: ambiente constr. e patr.** Sust., Belo Horizonte ,v.1, n 1,set /dez.2007.

POZENATO, J. C. **Processos Culturais**: reflexões sobre a dinâmica cultural. Caxias do Sul: Educus, 2003.

QUINTO JÚNIOR, L. P. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PAREIRA, E. M. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008. p.167- 189.

RAMALHO, Ana M. F. **Autonomia e Cooperação: os desafios da gestão metropolitana**. 2009. 255p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

REZENDE; Denis A.; FREY, Klaus. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**, v. 1, n. 1, abr./jun. 2005.

RIBEIRO, L. C.; JUNIOR, O. As Metrôpoles Brasileiras: territórios desgovernados. In: QUEIROZ, L. C., SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **As metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. 340p.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. **Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização**. Luiz César de Queiroz Ribeiro (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SAMPAIO, A. H. L. **10 necessárias falas: cidade, arquitetura e urbanismo**. Salvador: EDUFBA, 2010. 252p.

SANTANA, G. Estatuto da Metrópole. **Diário de Pernambuco**, Recife, p.A3, 5. ago. 2003.

\_\_\_\_\_. Observatório das Metrôpoles. **Diário de Pernambuco**, Recife, p.A3, 13.set.2002.

SANTANA, G. Três décadas de Metrópole. In: REYNALDO, A. (Org.). **Metrôpoles Estratégica**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2005. 340p.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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

\_\_\_\_\_. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 22. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SANTOS, S. M. **Gerenciamento do Destino Final dos Resíduos Sólidos Municipais na Região Metropolitana de Recife: histórico e proposições**. 2007.

192f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

SASSEN, S. As diferentes especializações das cidades globais. **Newspaperessay South américa**, dec., 2008.

\_\_\_\_\_. **Sociologia da Globalização**. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SECID/PE. **Consórcio metropolitano de resíduos sólidos**. Disponível em:<.> Acesso em 03 fev. 2015.

SEMAS. Plano Estadual de Resíduos Sólidos. **Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade**. Governo do Estado de Pernambuco. SEMAS: Recife, 2012. 304p.

SEPLAG/PE. Programa Parceria Público-Privadas de Pernambuco. Disponível em: <>. Acesso em 02 fev. 2015.

SILVA, E. B. *Das tensões às intensões: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002)*. 2003.102f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SOARES, J. A. Da metrópole estratégica ao desenvolvimento local. In: REYNALDO, Amélia (Org.). **Metrópoles Estratégica**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2005. 340p.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 59, 2003.

\_\_\_\_\_. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. **Metrópoles**: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SOUZA, F.; FULGÊNCIO, V. Habitación social en los cascos históricos: algunas consideraciones sobre el proyecto "Porto Novo" en Recife. **Arquimemória**4, Salvador, 2013.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.558p.

SOUZA, M. L. **O Desafio Metropolitano**: um Estudo sobre a Problemática Sócio-espacial nas Metrópoles Brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 368p.

SPOSITO, E. S. **Redes e cidades**. São Paulo: UNESP, 2008.

TOURINHO, H. L. Z. **Estrutura urbana de cidades médias amazônicas**: análise considerando a articulação das escalas interurbana e intraurbana. 2011. 576f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

DILMA sanciona Estatuto da Metrópole, mas veta criação de novo fundo. **Valor Econômico**. 13 jan.2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3857054/>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

VALVERDE, R. R. H. F. Transformações no conceito de território: competição e mobilidade na cidade. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n.15, p. 119 - 126, 2004.

VASCONCELOS, R. **Enigma de Hidra**: o Setor de Saneamento entre o Estatal e o Privado. 2009. 382f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

VASCONCELOS, R. Revisitando o planejamento na RMR: necessidades e desafios. **Architecton - revista de arquitetura e urbanismo**. v . 02, n. 02, 2012.

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

ZANCHETI, S. M. **Financiamento da Revitalização na América Latina**: uma revisão de teoria e da prática pós 1990.Olinda: CECI, 2007.

ZANCHETI, S.; LACERDA, N. **Planejamento Territorial na Região Metropolitana do Recife**. Cad. Est. Soc. Recife. v. 15, n. 2, p. 375-409, jul/dez. 1999.