

## A ORIGEM E A CRISE DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL (1970-2015)

Cláudio Robert Pierini<sup>1</sup>

Érico Masiero<sup>2</sup>

Filipe Aleixo Moreno<sup>3</sup>

Vanize Menegaldo<sup>4</sup>

**RESUMO:** O artigo analisa a dicotomia entre a gênese desenvolvimentista e a crise democrática da gestão metropolitana no Brasil, abrangendo o período de 1970 a 2015. Dada a relevância econômica e populacional das Regiões Metropolitanas (RMs), que abrigam um terço da população, e o panorama de notória fragilidade em sua governança, o objetivo é contribuir para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas. A metodologia histórico-institucional, qualitativa e documental, examinou a trajetória legal e as barreiras contemporâneas. Os resultados mostram que a fase inicial centralizada (1970s), facilitada por um regime autoritário, foi desarticulada pela crise fiscal da década de 1980. A transição pós-1988, marcada pela autonomia municipal, gerou fragmentação, e a "metropolização institucional"- a proliferação de RMs sem esforço efetivo de planejamento, visando acesso a recursos. A persistência dessa crise é associada a fatores estruturais e ao padrão de acumulação antimetropolitano do capitalismo rentista e neoextrativista. Conclui-se que o Estatuto da Metrópole (EM) de 2015 e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) são instrumentos imprescindíveis, mas sua eficácia é obstruída por desafios políticos, fiscais e socioeconômicos. A superação do impasse requer capacidades administrativas compartilhadas e o reconhecimento da metrópole como foco do desenvolvimento nacional.

**Palavras-chave:** Regiões Metropolitanas, Governança Metropolitana, Estatuto da Metrópole, Fragmentação Institucional, Metropolização Institucional.

**ABSTRACT:** This article analyzes the dichotomy between the developmental genesis and the democratic crisis of metropolitan management in Brazil, covering the period from 1970 to 2015. Given the economic and demographic relevance of the Metropolitan Regions (RMs), which house one-third of the population, and the scenario of notorious fragility in their governance, the objective is to contribute to academic debate and public policy formulation. The historical-institutional, qualitative, and documentary methodology examined the legal trajectory and contemporary barriers. Results indicate that the initial centralized phase (1970s), facilitated by an authoritarian regime, was disrupted by the fiscal crisis of the 1980s. The post-1988 transition, characterized by municipal autonomy, led to fragmentation, and "institutional metropolization"- the proliferation of RMs without effective planning effort, aimed at accessing resources. The persistence of this crisis is associated with structural factors and the anti-metropolitan accumulation pattern of rentier and neo-extractivist capitalism. It is concluded that the Metropolis Statute (EM) of 2015 and the Integrated Urban Development Plan (PDUI) are essential instruments, but their effectiveness is obstructed by political, fiscal, and socioeconomic challenges. Overcoming this impasse requires shared administrative capacity and recognizing the metropolis as the focus of national development.

<sup>1</sup> PPGEU/UFSCar – Doutor em Engenharia Urbana – crpierini@gmail.com

<sup>2</sup> PPGEU/UFSCar – Doutor em Engenharia Urbana – erico@ufscar.br

<sup>3</sup> PPGEU/UFSCar – Mestre em Arquitetura e Urbanismo – famoreno@estudante.ufscar.br

<sup>4</sup> PPGEU/UFSCar – Mestre em Engenharia Urbana – vanize@estudante.ufscar.br

**Keywords:** Metropolitan Regions (RMs), Metropolitan Governance, Metropolis Statute (EM), Institutional Fragmentation, Institutional Metropolization.

## INTRODUÇÃO

A origem da questão metropolitana no Brasil remonta à necessidade de ordenamento territorial e gestão diante do acelerado processo de urbanização e da crescente concentração econômica e populacional observada em grandes aglomerados urbanos. Da mesma forma, a metropolização, como fenômeno socioespacial complexo, exigiu a articulação interfederativa para a solução de problemas de escala e a reorganização da rede urbana (FERREIRA JUNIOR; FUNARI, 2024). As regiões metropolitanas (RMs) representam áreas de concentração demográfica e de grande importância econômica no Brasil, sendo responsáveis por uma parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e abrigando um terço da população (COSTA; TSUKUMO, 2013; GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010).

A partir de 1973 ocorreu a institucionalização das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) do país (BRASIL, 1973), em um contexto de modernização tecnocrática e de estruturação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (SILVA, 2021; SILVEIRA; MELO, 2021; COSTA, 2024). Essa fase inicial, facilitada por um regime autoritário e centralizado, permitiu a ação incisiva do Estado e consolidou um efetivo poder de política administrativa, concebendo o desenvolvimento como um axioma intrinsecamente ligado ao crescimento econômico. Na década de 1970 tornou-se comum a expressão: “Primeiro, vamos crescer o bolo” (COSTA, 2024). Contudo, a trajetória metropolitana é marcada por transições e controvérsias. A redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) introduziram uma nova dinâmica federativa, mas simultaneamente levaram à fragmentação e fragilização da gestão metropolitana (KRAUSE; MARGUTI, 2024; COSTA; TSUKUMO, 2013). Decorridos cinquenta anos desde a criação das primeiras RMs, o panorama geral da gestão e governança metropolitanas no Brasil é de notória fragilidade (COSTA, 2013).

A persistência dessa crise da gestão metropolitana é frequentemente associada a fatores estruturais e econômicos. O padrão de acumulação do capitalismo brasileiro

contemporâneo, orientado pela lógica rentista e neoextrativista, tem sido caracterizado como antimetropolitano, resultando no abandono da questão metropolitana pelas elites e na radicalização do caráter antissocial e antidemocrático desse modelo (COSTA; MARTINS; FERREIRA JUNIOR, 2024).

Rigorosamente, inexistente uma gestão metropolitana plena capaz de responder aos anseios de uma política de ordenamento territorial ou de gerir de forma integrada os desafios compartilhados (COSTA, 2013). "O reconhecimento desse vácuo institucional resultou na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole (EM) (SÁ et al., 2017). O EM estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento e a gestão das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) (COSTA; MARGUTI, 2014), introduzindo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como instrumento fundamental para a concretização da governança interfederativa e o ordenamento territorial (SÁ et al., 2017). No entanto, a implementação do Estatuto encontra-se em um quadro de incertezas (COSTA, 2024). A multiplicação expressiva de RMs institucionalizadas, muitas das quais sequer iniciaram a elaboração dos PDUIs ou não possuem as condições para pleitear a gestão plena estabelecida pelo EM, aponta para um distanciamento entre o marco legal e a prática política e administrativa (COSTA, 2024; SILVA, 2024). Além disso, a governança interfederativa é frequentemente obstruída por desafios de natureza política e a ausência de estímulo real à adesão dos municípios ao planejamento metropolitano (MARGUTI; KRAUSE, 2024; SILVEIRA; MELO, 2021).

A persistência dessa crise da gestão metropolitana é frequentemente associada a fatores estruturais e econômicos. O padrão de acumulação do capitalismo brasileiro contemporâneo, orientado pela lógica rentista e neoextrativista, tem sido caracterizado como antimetropolitano, resultando no abandono da questão metropolitana pelas elites e na radicalização do caráter antissocial e antidemocrático desse modelo (COSTA; MARTINS; FERREIRA JUNIOR, 2024). Em tal cenário, a fragilidade da estatalidade e a dificuldade em articular a sociedade civil fazem com que o setor privado, muitas vezes, preencha o vácuo da governança metropolitana (SILVA; COSTA; FERREIRA JUNIOR, 2024).

Neste artigo, propomos uma análise aprofundada da dicotomia entre a gênese desenvolvimentista e a crise democrática da gestão metropolitana no Brasil. Para tanto, examinaremos a trajetória histórica que culminou na formalização institucional, detalhando os arranjos de gestão e os instrumentos de planejamento, e, em seguida, discutiremos as barreiras contemporâneas (de natureza fiscal, política e socioeconômica) que impedem a consolidação de uma gestão metropolitana integrada e efetiva, conforme preconizado pelo Estatuto da Metrópole. O objetivo é contribuir para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas que busquem superar o paradoxo de desafios e oportunidades que caracteriza o panorama atual das metrópoles brasileiras.

## **1. METODOLOGIA**

O presente trabalho de pesquisa se configura como uma análise qualitativa, predominantemente bibliográfica e documental, com o objetivo de examinar a trajetória histórica e institucional da gestão metropolitana no Brasil ao longo do período de 1970 a 2015. O método adotado é o histórico-institucional, buscando detalhar a dicotomia entre a gênese desenvolvimentista das Regiões Metropolitanas (RMs) e a subsequente crise democrática de sua gestão. Para tal, a pesquisa foi estruturada em duas fases analíticas principais, utilizando o arcabouço legal e o debate acadêmico como fontes primárias de dados conceituais e normativos. Inicialmente, o trabalho empregou uma análise diacrônica do marco institucional autoritário e centralizado das décadas de 1970 e 1980, examinando a formalização institucional das primeiras RMs sob o contexto da modernização tecnocrática e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Nesta fase, foram detalhados os arranjos de gestão, como a hegemonia dos Executivos estaduais e a centralização de poder na União, e foram analisados os fatores que levaram ao progressivo esvaziamento desse sistema, com destaque para a crise fiscal dos anos 1980, que reduziu a capacidade de investimento federal e desarticulou o planejamento centralizado.

Na segunda fase, o método se concentrou em uma discussão crítica e analítica das barreiras contemporâneas que impedem a consolidação da gestão metropolitana integrada. Foi analisada a reconfiguração do federalismo pós-1988, que, ao transferir a

competência das RMs para os estados e consagrar a autonomia municipal, gerou um ambiente de fragmentação e competição. Para ilustrar essa fragilidade, o estudo recorreu implicitamente a uma análise de estudos de caso (como as RMs de Belém, Salvador e Rio de Janeiro), apontando como a falta de estruturas consolidadas e o peso das questões políticas históricas se traduziram em ingovernabilidade na prática. O trabalho também investigou fenômenos conceituais decorrentes, como a "metropolização institucional", caracterizada pela proliferação de RMs por interesse orçamentário e pela dissociação entre o fato metropolitano e o reconhecimento institucional. Por fim, o estudo sintetizou o paradoxo de desafios e oportunidades, examinando a emergência de soluções setoriais, como a Lei dos Consórcios Públicos, e analisando a importância do Estatuto da Metrópole (EM) de 2015. A metodologia concluiu com uma análise crítica sobre o fato de o Estatuto, apesar de ser um marco legal que estabelece diretrizes e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como instrumento fundamental, enfrentar desafios políticos, fiscais e socioeconômicos que evidenciam o distanciamento entre a teoria e a prática institucional na busca por uma governança efetiva.

## **2. O MARCO INSTITUCIONAL AUTORITÁRIO E CENTRALIZADO (DÉCADAS DE 1970–1980)**

O período compreendido entre as décadas de 1970 e 1980 constitui o marco institucional da gestão metropolitana no Brasil (COSTA, 2024; SILVA, 2024; GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010). A formalização das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) se deu em um contexto de modernização tecnocrática e sob um regime militar autoritário e centralizado (COSTA, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024; MAGALHÃES, 2010; KLINK, 2010; LOSADA, 2010; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). A institucionalização das RMs, que completou cinquenta anos em 2023, foi facilitada pela Constituição Federal de 1967 em seu Art. 164 (BRASIL, 1967), que conferia à União a competência para criar essas regiões para a realização de serviços comuns (SILVA, 2024; GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010; MAGALHÃES, 2010; LOSADA, 2010).

O marco normativo inicial foi estabelecido pela Lei Complementar Federal (LCF) nº 14, em junho de 1973, que instituiu as primeiras oito RMs, seguidas pela criação da RM

do Rio de Janeiro em 1974 (Lei Complementar nº 20/1974) (BRASIL, 1974), totalizando nove regiões originais (COSTA, 2024; REZENDE, 2010; SILVA, 2024). Essa legislação definiu a RM, seu campo temático básico (interesse metropolitano) e sua estrutura inicial de planejamento e gestão. A criação dessas regiões está ligada à estrutura da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e à integração com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), como o II PND (1974-1979) (KRAUSE; MARGUTI, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024). O contexto da época era favorável a essa construção institucional marcada pela ação incisiva do Estado e pelo alinhamento ao paradigma de desenvolvimento ocidental e modernização econômica, seguindo uma lógica de integração territorial-desenvolvimentista (COSTA, 2024; MAGALHÃES, 2010). O Estado assumiu a função de estabelecer as condições de modernização e regulação necessárias para qualificar o território metropolitano para o desenvolvimento capitalista (KRAUSE; MARGUTI, 2024; COSTA, 2024).

Para gerir esse novo sistema, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) em 1974. A CNPU, embora planejada para orientar a intervenção federal, foi um instrumento centralizador, e o modelo de gestão foi desenhado de forma vertical, com a hegemonia dos Executivos estaduais na gestão metropolitana, especialmente nos conselhos deliberativos. A participação dos municípios era, por vezes, compulsória, mas frequentemente vista como limitada ou, nos termos de alguns atores, de "espectador" (KRAUSE; MARGUTI, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024; REZENDE, 2010; KORNIN; CARMO, 2013; MARTINS; CARRION, 2013). Essa primeira fase, conhecida como a etapa da modernização tecnocrática, é tida por alguns como o período "mais bem-sucedido" em que se estabeleceu um efetivo poder de política administrativa, reforçado pela capacidade de regulação urbanística (como a anuência prévia para projetos de loteamentos, introduzida pela Lei Federal nº 6.766/1979) (COSTA, 2024; LUBAMBO; MACIEL, 2013). Contudo, já no final do período, esse arranjo institucional se demonstrou frágil e vulnerável, especialmente com a crise fiscal dos anos 1980, que reduziu a capacidade de investimento federal (MARGUTI; KRAUSE, 2024; SANTOS et al., 2013; MAGALHÃES, 2010). A trajetória institucional das RMs no Brasil, portanto, entra em uma nova fase a partir do fim do regime militar (ABRUCIO; SANO;

SYDOW, 2010), marcada por um processo de descentralização vigoroso e a subsequente fragilização institucional, elementos que serão imprescindíveis no novo pacto federativo da Constituição de 1988 (REZENDE, 2010; COSTA, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024). Neste subcapítulo, analisaremos em profundidade os alicerces legais, as estruturas de gestão e os mecanismos de planejamento que definiram o marco institucional autoritário e centralizado das metrópoles brasileiras nas décadas de 1970 e 1980, bem como os fatores que levaram ao seu progressivo esvaziamento antes da redemocratização.

### **2.1. Criação e Propósito das Primeiras RMs**

Durante as décadas de 1960 e 1970, discussões acerca da urbanização no Brasil ocuparam posição central em diversas instituições (KRAUSE; MARGUTI, 2024; COSTA, 2024; BERNARDES, 1986). Órgãos governamentais, centros de pesquisa, partidos, técnicos e estudiosos avaliaram e formularam uma variedade de planos, programas e arranjos administrativos com o objetivo de enfrentar os desafios decorrentes da rápida expansão urbana do país (FERREIRA JUNIOR; FUNARI, 2024; GARSON, 2009; SOUZA, 2003). Havia o entendimento de que as aglomerações metropolitanas ultrapassavam as capacidades dos governos locais, exigindo maior coordenação federal para enfrentar problemas de natureza urbana, econômica e social de larga escala (BERNARDES, 1986; COSTA, 2024; GARSON, 2009; KLINK, 2010).

Entre os temas analisados, sobressaía a questão das RMs, observada sob perspectivas políticas, sociais, econômicas e também como instrumento de organização e gestão, envolvendo dimensões institucionais, administrativas e financeiras (SOUZA, 2003). É dentro desse panorama que se consolidam as primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras na década de 1970 (KRAUSE; MARGUTI, 2024; COSTA, 2024; BERNARDES, 1986). Esse período, caracterizado pelo centralismo decisório em âmbito nacional, também se destacou pelo crescimento econômico e pela intensificação da urbanização. A instituição das RMs produziu efeitos concretos, incluindo a criação de autarquias responsáveis por sua gestão e a destinação de recursos federais (COSTA; MARTINS; FERREIRA JUNIOR, 2024; FURTADO; KRAUSE; FRANÇA., 2013).

O período inicial (décadas de 1970) foi caracterizado pela centralização das RMs na esfera federal, o que permitiu grandes investimentos em infraestrutura urbana, como habitação e saneamento, por meio de fundos e da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), cujos investimentos superavam os orçamentos estaduais (MARGUTI; KRAUSE, 2024; GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010). Entretanto, esse arranjo institucional demonstrou-se frágil e vulnerável no final do período, especialmente com a crise fiscal dos anos 1980, que levou ao esvaziamento dos investimentos federais e reduziu drasticamente a capacidade de planejamento. A crise econômica, agravada pela inflação, desarticulou o sistema de planejamento centralizado e limitou a atuação metropolitana (COSTA, 2024; KLINK, 2010; BERNARDES, 1986). Em função desse momento econômico positivo, Mori (1997, p. 241) sugere que os impactos urbanísticos relativos à criação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRA) em 1967, implantado em 1970 e com metas estabelecidas para 1980, estão relacionados de maneira mais latente ao bom desempenho econômico observado no período do que ao quadro político-institucional criado para o planejamento metropolitano (COSTA, 2024; CANO, 2011). Considerando a conjuntura econômica do período, o PMDI partia do pressuposto de continuidade do crescimento econômico nacional, acompanhado do aumento demográfico, da elevação da renda *per capita* e da manutenção da concentração industrial em São Paulo (MORI, 1997).

Sob a perspectiva do planejamento, o PMDI recomendava a implantação de um sistema estruturado por vias radiais e anéis perimetrais, concebido para apoiar a desconcentração das atividades do setor terciário diante dos congestionamentos observados no núcleo metropolitano (MOTTA; MIRANDA, 2013). O intuito era incentivar a localização dessas funções ao longo de corredores estratégicos, caracterizados por elevada acessibilidade ao transporte individual (COSTA; TSUKUMO, 2013). Diversas iniciativas foram formuladas, incluindo propostas de gestão consorciada e estudos conduzidos por órgãos municipais, estaduais e federais. A percepção da relevância política e econômica das áreas metropolitanas levou à constitucionalização do tema em 1967, atribuindo à União a prerrogativa de instituir RMs (MARGUTI; KRAUSE, 2024; KRAUSE; MARGUTI, 2024; FERREIRA JUNIOR; FUNARI, 2024). Essa determinação

impediu o avanço de propostas alternativas em discussão e consolidou o entendimento de que somente uma regulamentação federal poderia articular, de forma planejada, a ação conjunta de estados e municípios diante da crescente complexidade urbana (GARSON, 2009). Após o estabelecimento da Lei Complementar nº 14/1973, o período é caracterizado pela centralização das RMs na esfera federal, reforçando o caráter centralizador da União sobre políticas de infraestrutura urbana (COSTA, 2024; KLINK, 2010). A atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) evidenciou a escala dos investimentos realizados, que superavam significativamente os orçamentos estaduais e representavam parcela expressiva dos recursos federais (KRAUSE; MARGUTI, 2024; BERNARDES, 1986). Essa estrutura permitiu ampliar o financiamento de habitação, saneamento e demais serviços urbanos, apoiando-se em diversos fundos destinados ao desenvolvimento metropolitano (GARSON, 2009).

A criação de instrumentos institucionais, como a Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) (MARGUTI; KRAUSE, 2024), buscou oferecer suporte ao planejamento integrado das regiões metropolitanas, mas sua operação esteve sujeita a pressões políticas e interesses setoriais (KRAUSE; MARGUTI, 2024; BERNARDES, 1986). A crise do regime militar e a instabilidade econômica resultaram no enfraquecimento da capacidade de planejamento, agravado pela inflação e pela fragmentação administrativa (COSTA, 2024; KLINK, 2010; BERNARDES, 1986). Com a perda de foco nas políticas urbanas, os planos nacionais subsequentes não se consolidaram, limitando a continuidade da atuação metropolitana iniciada no período do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (MARGUTI; KRAUSE, 2024; GARSON, 2009).

## **2.2. A Transição Constitucional e o Novo Federalismo (CF/1988)**

O período da ditadura militar (1964-1985) foi caracterizado pelo autoritarismo e pela intensa centralização do poder no Governo Federal (COSTA, 2024; KRAUSE; MARGUTI, 2024). Nesse contexto, a União era o principal agente de planejamento e financiamento (MAGALHÃES, 2010), e as primeiras Regiões Metropolitanas (RMs),

instituídas pela Lei Complementar nº 14/1973 (com base no Art. 164 da Constituição de 1967) (SILVA, 2024; URANI, 2010), operavam sob um modelo tecnocrático e centralizado (COSTA, 2024; LOSADA, 2010). Embora esta estrutura tenha gerado rapidamente instituições metropolitanas (COSTA, 2024), ela restringia a autonomia dos governos subnacionais (LOSADA, 2010). Contudo, a crise econômica da década de 1980, seguida pelo processo de redemocratização (MARGUTI; KRAUSE, 2024), esvaziou os investimentos federais e desarticulou o sistema de planejamento centralizado (URANI, 2010; MAGALHÃES, 2010).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao descentralizar a competência das RMs para os Estados e conceder autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, criou um paradoxo (COSTA, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024; LOSADA, 2010). O novo pacto federativo não estabeleceu diretrizes nacionais claras, nem alocou fontes de financiamento específicas para a gestão metropolitana. Essa ausência de recursos e o alto custo da cooperação, somados à forte autonomia dos municípios, resultaram na fragilização institucional e no enfraquecimento da agenda política metropolitana (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010; LOSADA, 2010). Consequentemente, sem um arcabouço normativo forte e sem o financiamento da União, as RMs se tornaram frequentemente vistas como "órfãs" no pacto federativo. A fragilidade dessa gestão pós-88 manifestou-se na ausência de estruturas de financiamento próprias e de coordenação efetiva entre os entes federados (COSTA; MARTINS; FERREIRA JUNIOR, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024).

Nesse panorama, a dimensão metropolitana foi negligenciada na CF/1988 (MARGUTI; KRAUSE, 2024; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). A competência para instituir RMs, Aglomerações Urbanas (AUs) e Microrregiões foi transferida para os Estados (Art. 25, § 3º) por meio de lei complementar (COSTA, 2024; LOSADA, 2010). Esse desenho institucional criou um paradoxo: ao mesmo tempo que reforçou o protagonismo municipal (autonomia), não estabeleceu diretrizes nacionais claras, nem alocou fontes de financiamento específicas para a gestão metropolitana (COSTA, 2024; LOSADA, 2010; MAGALHÃES, 2010). Essa ausência de recursos e o alto custo da cooperação, somados à forte autonomia dos municípios, agravaram a situação, resultando

na fragilização institucional e no enfraquecimento da agenda política metropolitana (metropolização institucional) (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010; LOSADA, 2010). Sem um arcabouço normativo forte e financiamento da União, as RMs tornaram-se frequentemente vistas como "órfãs" no pacto federativo. (MARGUTI; KRAUSE, 2024; SILVA et al., 2021).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) marcou a transferência da competência para a instituição e organização das Regiões Metropolitanas (RMs) da União para a esfera estadual (COSTA, 2024; SILVA, 2024). Essa mudança, juntamente com a consagração da autonomia municipal como ente federativo, dissolveu o arranjo centralizado e tecnocrático que vigorou durante o regime militar (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; MAGALHÃES, 2010). O resultado desse novo pacto federativo foi um período caracterizado pela fragilização institucional e o enfraquecimento da agenda política metropolitana (FRANCO; BAGGI; FERREIRA, 2013). A CF/1988 foi criticada por sua omissão em relação à dimensão metropolitana, pois, ao delegar a competência aos estados por meio de lei complementar, não estabeleceu diretrizes nacionais claras, nem alocou fontes de financiamento específicas para a gestão metropolitana (MARGUTI; KRAUSE, 2024; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). Essa falta de regulamentação federal resultou em um mosaico de arranjos institucionais estaduais, com cada estado criando estruturas de gestão heterogêneas (FRANCO; BAGGI; FERREIRA, 2013). A crítica, apontada por Costa e Tsukumo (2013), centrou-se no fato de que essa "metropolização institucional" gerou uma dissociação entre o fenômeno metropolitano real (a dinâmica socioespacial) e o reconhecimento institucional. A fragilidade dessa gestão pós-88 se manifestou na ausência de estruturas de financiamento próprias e de coordenação efetiva entre os entes federados (MARGUTI; KRAUSE, 2024; SILVA, 2021; COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010).

Para tentar resolver essa fragilidade institucional e a falta de coordenação, foi instituído o Estatuto da Metrópole (EM), a Lei Federal nº 13.089/2015 (SÁ et al., 2017; BRASIL, 2015). O EM estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) em RMs e Aglomerações Urbanas. As FPICs são definidas como políticas ou ações cuja realização por um município

isoladamente é inviável ou causa impacto em municípios limítrofes (SÁ et al., 2017; BRASIL, 2015; COSTA; MARGUTI, 2014; FURTADO; KRAUSE; FRANÇA., 2013).

A importância central do Estatuto da Metrópole reside na exigência de que as RMs e Aglomerações Urbanas contem com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). O PDUI é o principal instrumento de governança interfederativa, encarregado de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano integrado, buscando a articulação intersetorial das políticas públicas e do ordenamento territorial (macrozoneamento) da unidade regional (SÁ et al., 2017; BRASIL, 2015). Com a aprovação do PDUI, os municípios são obrigados a compatibilizar seus Planos Diretores com as diretrizes metropolitanas definidas no Plano Estadual. O EM, por sua vez, reforçou a governança interfederativa, que exige uma estrutura básica de gestão compartilhada (SILVA, 2021; SÁ et al., 2017). Além do Estatuto da Metrópole, outras leis federais, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2001), são fundamentais, pois suas diretrizes gerais de política urbana e seus instrumentos urbanísticos (como as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS) devem ser observados e utilizados para a gestão do solo e o enfrentamento de questões como o esvaziamento do planejamento metropolitano. O planejamento metropolitano também deve se articular com as leis setoriais de saneamento básico e mobilidade urbana.

### **3. A CRISE DA GOVERNANÇA E A "METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL"**

O percurso das Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil, que completou cinquenta anos de institucionalização em 2023, está inserida em um cenário de incertezas no que tange ao planejamento, à gestão e à governança (COSTA, 2024). Com o fim do regime autoritário, a agenda metropolitana entrou em uma nova fase, marcada por um vigoroso, mas confuso, processo de descentralização institucional (COSTA, 2024). Esse período pós-1988 viu o enfraquecimento da agenda política metropolitana e da gestão, apesar do da importância dessas áreas para o desenvolvimento do país. A história da aprovação dessas regiões é marcada por um paradoxo entre sua relevância socioeconômica e a

persistente fragilidade de seus mecanismos de gestão, um quadro que culmina na crise da governança metropolitana (FAUSTINO; COSTA, 2024; SAMPAIO et al., 2013).

A crise dessa governança se manifestou porque a Constituição Federal de 1988 (CF/88) delegou aos estados a competência para criar as RMs (SILVA, 2024; SÁ et al., 2017; MAGALHÃES, 2010). Ao mesmo tempo, a CF/88 consolidou o município como ente da Federação, reconhecendo sua autonomia (SILVA, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024; FAUSTINO; COSTA, 2024; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). Essa descentralização resultou na intensificação de tensões e conflitos federativos verticais e horizontais, criando um ambiente desafiador para as práticas de planejamento e gestão metropolitana (FAUSTINO; COSTA, 2024; COSTA, 2024). Esta crise é indissociável do fenômeno da "metropolização institucional", um processo caracterizado pela proliferação expressiva de RMs legalmente instituídas, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (SILVA, 2021; SILVA, 2024; COSTA, 2024; COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010). No período mais recente, o Brasil conta com 76 RMs, além das três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Rides) (COSTA, 2024).

Contudo, a multiplicação institucional teve mais relação com a perspectiva de acesso a recursos orçamentários federais e com eventuais vantagens marginais, do que com qualquer esforço efetivo de planejamento e gestão metropolitana (COSTA, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024; SILVA, 2024). Este processo de expansão descontrolada resultou em uma dissociação entre o fato metropolitano (a dinâmica socioespacial real) e o reconhecimento institucional (a criação legal da RM) (COSTA, 2024; MARGUTI; KRAUSE, 2024). A metropolização institucional, ao ignorar os critérios técnicos objetivos, gerou um quadro de institucionalização frágil, caracterizado pela lógica de ação fragmentada e competitiva (COSTA, 2024; COSTA; TSUKUMO, 2013). As principais RMs do país demonstram que, mesmo com a formalização de arranjos de gestão, a ausência de um sistema de operação continuada se tornou a regra (COSTA, 2024). Essa situação estrutural impôs aos municípios e estados a necessidade de buscar formas de cooperação, mesmo que incipientes, para lidar com as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). (CLEMENTINO; ALMEIDA, 2021; COSTA; MARGUTI, 2014; MELO et al., 2013; FURTADO; KRAUSE; FRANÇA., 2013)

A CF/88 contribuiu para essa crise ao transferir a competência de criação e organização das RMs para os estados (COSTA, 2024; SÁ et al., 2017; SILVA, 2024) e, simultaneamente, consagrar a autonomia municipal como um ente federativo (COSTA, 2024; SÁ et al., 2017; MARGUTI; KRAUSE, 2024). Essa descentralização, embora visasse a democratização, gerou um ambiente de tensões e conflitos federativos (verticais e horizontais) e resultou em um enfraquecimento da agenda de planejamento e gestão metropolitana (COSTA, 2024; COSTA; MARTINS; FERREIRA JUNIOR, 2024; MAGALHÃES, 2010; MARGUTI; KRAUSE, 2024). A consequência é que, apesar do número expressivo de RMs, a maioria delas carece de sistemas de gestão consolidados ou de estruturas operacionais efetivas, permanecendo, na prática, em um estado de ingovernabilidade (COSTA, 2024; COSTA; TSUKUMO, 2013; MELO et al., 2013).

A falta de um arcabouço institucional e financeiro adequado para a gestão metropolitana impõe desafios complexos que demandam a articulação e o planejamento integrados entre a União, os estados e os municípios (SILVA et al., 2021; SÃO PAULO, 2021; COSTA; TSUKUMO, 2013). A ineficácia desse modelo levou ao Divórcio entre Metrôpoles e RMs, onde a institucionalização formal das regiões se dissocia do fenômeno socioespacial que define uma metrópole funcional (MARGUTI; KRAUSE, 2024; COSTA, 2024). A resposta imediata à incapacidade de gestão integrada tem sido a Busca por Soluções Setoriais e o Consorciamento Incipiente, por meio das quais os municípios, impulsionados pelo viés municipalista (MARGUTI; KRAUSE, 2024; COSTA, 2024; MELO et al., 2013; MAGALHÃES, 2010), procuram mecanismos de cooperação horizontal, como a Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005) (BRASIL, 2005; MARGUTI; KRAUSE, 2024; COSTA; TSUKUMO, 2013), para resolver problemas de interesse comum (Funções Públicas de Interesse Comum - FPICs), tais como saneamento e transporte, que extrapolam seus limites administrativos (LUBAMBO; MACIEL, 2013; SÃO PAULO, 2021; SÃO PAULO, 2021a; COSTA; MARGUTI, 2014; MELO et al., 2013; MAGALHÃES, 2010).

### 3.1. O Divórcio entre Metrôpoles e RMs

O período pós-1988 foi marcado pela fragilidade e fragmentação da gestão metropolitana (COSTA; TSUKUMO, 2013; KLINK, 2010). Observou-se um processo de metropolização institucional (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010), onde novas RMs foram criadas por lei estadual sem, contudo, apresentarem efetivas características socioespaciais de metrópole (RIBEIRO; AZEVEDO; RODRIGUES, 2024). Muitas RMs mais antigas e a maioria das RMs mais recentes apresentavam um quadro institucional formal ainda não consolidado. Realidade que gera discussões sobre o modelo de gestão metropolitana, já que se tratavam das 15 RMs mais importantes do país (COSTA; TSUKUMO, 2013). Sobre esse período, Garson (2009) comenta que a gestão metropolitana, após a Constituição Federal de 1988, passou a sofrer com a autonomia dos municípios. Além da competição fiscal, os municípios se tornaram mais isolados em suas políticas urbanas (KLINK, 2010; REZENDE, 2010). Isto é, para solucionar ou mitigar problemas urbanos, os municípios passaram a propor políticas locais a despeito de uma ação integrada com os demais membros da RM. Garson (2009) e Losada (2010) ainda destacam a fragilidade das relações intermunicipais devido à influência de diferentes interesses políticos.

A RM de Belém é um dos casos emblemáticos desse processo. Instituída em 1973, a criação da RM de Belém foi produto do processo de urbanização na região, norteados pela integração rodoviária e por empreendimentos econômicos do setor energético e mineral (PINHEIRO et al., 2013), reforçando sua relevância como centro administrativo regional das políticas e dos programas de desenvolvimento da Amazônia (BROWDER; GODFREY, 2006; COSTA; FERREIRA JUNIOR, 2024). Entretanto, a estrutura institucional metropolitana nunca obteve uma constância, passando por diversas configurações nas décadas seguintes, inserindo-se em um cenário de fragilização institucional e enfraquecimento da gestão metropolitana verificado em nível nacional após 1988 (KLINK, 2009). A diferença considerável entre os municípios membros também foi um fator relevante em tal inoperância, dado que a RM de Belém é composta por municipalidades com perfis econômicos, populacionais e institucionais distintos (PINHEIRO et al., 2013). Não obstante os esforços institucionais, as políticas urbanas metropolitanas na RM de

Belém se tornaram fragmentadas, executadas através de órgãos setoriais específicos. O setor de transportes era um dos que promoviam políticas de abrangência metropolitana, contemplando não apenas Belém, mas também Ananindeua, Marituba e outros municípios membros, com o Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM) gerindo projetos como o sistema BRT (PINHEIRO et al., 2013). Contudo, setores como os de habitação, saneamento e ambiental apresentavam diferentes níveis de fragilidade na governança metropolitana. A RM de Belém, por exemplo, é caracterizada por ter a maior incidência proporcional de domicílios em aglomerados subnormais no país (acima de 52,5%) e baixa cobertura da rede de esgotamento sanitário, neste caso, praticamente sem tratamento (PINHEIRO et al., 2013).

Um segundo caso interessante é o da RM de Salvador. Instituída em 1973, apenas em 1983 foi organizado um sistema de planejamento e administração metropolitano (FRANCO; BAGGI; FERREIRA, 2013; REZENDE, 2010). No entanto, foram as décadas de 1970 e de 1980 o período de maior operância da RM de Salvador. Na época, foram elaborados alguns planos de abrangência metropolitana, como o Plano Metropolitano de Desenvolvimento (PMD) (FRANCO; BAGGI; FERREIRA, 2013). Contudo, após a promulgação da CF, a estrutura institucional da RM de Salvador não conseguiu ser adaptada de forma que atendesse a nova conjuntura administrativa do país (FRANCO; BAGGI; FERREIRA, 2013; COSTA; TSUKUMO, 2013). A RM de Salvador, que antes contava com um órgão específico para os assuntos metropolitanos, passou a ser responsabilidade de um órgão estadual. Em outras palavras, as pautas metropolitanas passaram a disputar espaço com municípios de todo o estado da Bahia. Como resultado desse desmantelamento, o Fundo Metropolitano da RM, desde 2008, estava sem dotação orçamentária e o seu órgão consultivo estava inoperante. Nem mesmo os empreendimentos propostos nos Planos Plurianuais seguiram um planejamento metropolitano. Entretanto, apesar da inoperância, entre os anos de 2008 e 2009, os municípios de São Sebastião do Passé, Mata de São João e Pojuca foram inseridos na RM de Salvador (FRANCO; BAGGI; FERREIRA, 2013; COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010).

Por último, a RM do Rio de Janeiro também não alcançou uma consolidação institucional e de gestão (COSTA; TSUKUMO, 2013). Promulgada em 1974, um ano após

o governo federal instituir o primeiro grupo de RMs no país, a RM do Rio de Janeiro no ano seguinte, 1975, criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem). A Fundrem era responsável pela parte de gestão da RM, entretanto, ela foi extinta em 1989 e suas funções foram distribuídas para diferentes órgãos (MARGUTI; KRAUSE, 2024). Décadas depois, algumas tentativas de fortalecimento das políticas metropolitanas foram realizadas, como a elaboração do Plano Diretor Decenal da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2008 (SANTOS et al., 2013); e a instituição do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, em 2011 (SANTOS et al., 2013). Mesmo com tais esforços, a atuação continuou insuficiente para o recorte metropolitano (SANTOS et al., 2013; KLINK, 2009). Em adição às dificuldades estruturais, a RM do Rio de Janeiro, durante o seu período de existência, passou por diversas configurações, com exclusões e adições de municípios em sua delimitação (SANTOS et al., 2013). Além disso, sofre com questões políticas históricas, pois o Rio de Janeiro, por já ter sido capital federal, possui uma desenvoltura política diferente em relação aos demais municípios da região (SANTOS et al., 2013; URANI, 2010).

### **3.2. A Busca por Soluções Setoriais e o Consorciamento Incipiente**

Se a fase anterior evidenciou o divórcio entre as dinâmicas metropolitanas e seus recortes institucionais, a busca por soluções setoriais surgiu como tentativa prática de recompor, ainda que parcialmente, esse vazio de coordenação. No entanto, essas iniciativas não chegaram a estruturar um modelo integrado de governança, o que mostra os limites de uma cooperação intermunicipal fragmentada, dependente de incentivos pontuais e sem sustentação institucional duradoura (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010; KLINK, 2010; LOSADA, 2010). A descentralização foi frequentemente confundida com municipalização, o que acabou reforçando uma lógica política mais fechada em que os municípios passaram a competir por recursos e protagonismo, deixando em segundo plano mecanismos cooperativos (GARSON, 2009). A transferência da responsabilidade de criar e coordenar regiões metropolitanas para os estados acentuou essa desarticulação,

já que faltavam instrumentos e incentivos compatíveis com essa nova função (RIBEIRO; AZEVEDO; RODRIGUES, 2024; REZENDE, 2010).

Nesse cenário, prevaleceu a multiplicação de políticas públicas urbanas isoladas e pouco articuladas entre si, que Santos (1994) denomina racionalidade técnica segmentada. Surgiram então, a partir dos anos 2000, soluções jurídico-administrativas orientadas para setores específicos, com possível tentativa de reconstrução da cooperação federativa. A Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) (BRASIL, 2005) foi importante ao oferecer segurança jurídica e instrumentos para a formalização de sistemas cooperativos interfederativos e em seguida, legislações setoriais fundamentais vêm reforçar esse argumento: a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) (BRASIL, 2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) (BRASIL, 2010) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) (BRASIL, 2012) que passaram a tratar a cooperação entre municípios como eixo central para lidar com problemas urbanos mais complexos (CLEMENTINO; ALMEIDA, 2013; LOSADA, 2010).

Como observa Corrêa (1999), o espaço urbano brasileiro é resultado da ação desigual e pouco coordenada entre o Estado, o capital e seus grupos sociais. Essa dinâmica faz com que as cidades se organizem de forma desconexa e hierarquizada (RIBEIRO; AZEVEDO; RODRIGUES, 2024; COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010; KLINK, 2010). A falta de integração entre esses agentes reproduz desigualdades e enfraquece a capacidade coletiva de gestão. A convivência paradoxal da fragilização institucional, com um intenso processo de metropolização institucional (COSTA, 2014; COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010), evidencia as limitações da ação pública e a ausência de uma coordenação efetiva entre as escalas de governo, fatores que seguem dificultando práticas cooperativas e a consolidação de uma governança integrada nas metrópoles. Essa desconexão entre o planejamento e a vida cotidiana das metrópoles reflete o que Lefebvre (2008) denomina de distância entre o espaço concebido e o espaço vivido, evidenciando a fragmentação entre o desenho das políticas e as práticas reais de gestão urbana.

Diversos autores observam que quanto maior a autonomia dos municípios, e maiores as diferenças sociais e econômicas entre eles, mais difícil fica construir uma administração metropolitana estável, considerado um problema recorrente no contexto

brasileiro (LOSADA, 2010; REZENDE, 2010; GARSON, 2009). Em muitos casos, os consórcios tornaram-se arenas de competição por recursos, e não de integração territorial.

Existem, ainda assim, experiências bem-sucedidas que revelam que o consorciamento pode assumir atuação estruturante (KLINK, 2010; LOSADA, 2010; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010). O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC é uma delas, referência de governança metropolitana no Brasil (Ministério das Cidades, 2015), resultante de trajetória política e institucional iniciada na redemocratização, fortaleceu-se como referência nacional pela capacidade de coordenação multissetorial e influência exercida na formulação da Lei dos Consórcios Públicos (MAGALHÃES, 2010). A sua institucionalidade se consolidou com a articulação de prefeitos e atores sociais em arenas como a Câmara Regional (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010) e o projeto foi impulsionado pela liderança política e social, sendo um modelo de cooperação multissetorial (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; ROJAS, 2010).

Da mesma forma, iniciativas na Região Metropolitana de Belo Horizonte antes do Estatuto da Metrópole também buscaram articular planejamento integrado (SILVEIRA; MELO, 2021), embora tenham enfrentado algumas limitações.

Assim, o ciclo 2005–2012 configurou-se como um período de rearticulação, a governança metropolitana buscou se reestruturar de forma setorial e cooperativa (LOSADA, 2010), ainda que sem superar totalmente a fragmentação que marcou o período pós 1988 (COSTA, 2024). O consorciamento apareceu como um instrumento promissor para fortalecer o apoio entre municípios, embora sua aplicação tenha sido desigual e dependente de contextos políticos, institucionais e sociais específicos, fator que, segundo Almeida (2018), explica as dificuldades do Brasil em consolidar estruturas metropolitanas mais estáveis. De certa forma, esse movimento revela a criatividade institucional brasileira diante da ausência de um sistema metropolitano consolidado, mas também deixa claro os limites de uma governança sem apoio federativo, financiamento estável e coordenação política consistente (KLINK, 2009). Todo esse processo prediz o debate que resultaria no Estatuto da Metrópole de 2015.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O período analisado revela um esforço gradual de reconstrução da coordenação metropolitana, mas ainda incapaz de constituir estruturas universais e duradouras. As experiências bem-sucedidas ocorreram onde houve identidade regional consolidada, capacidade técnica contínua e lideranças políticas comprometidas, elementos ausentes na maior parte das metrópoles brasileiras. Essa trajetória apresenta contradição estrutural, pois, embora o Brasil tenha desenvolvido um preparo jurídico para a gestão metropolitana, determinando o Estatuto da Metrópole (EM) (Lei nº 13.089/2015), ainda existe uma lacuna entre a teoria e a prática institucional. A persistência dessa crise da gestão metropolitana está frequentemente associada a fatores estruturais e econômicos, como o padrão de acumulação do capitalismo brasileiro contemporâneo, que é orientado pela lógica rentista e neoextrativista. Esse padrão é caracterizado como antimetropolitano, resultando no abandono da questão metropolitana pelas elites e na radicalização do caráter antissocial e antidemocrático do modelo.

O Estatuto da Metrópole estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento e a gestão das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), introduzindo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como instrumento fundamental para a governança interfederativa. Contudo, a implementação do EM encontra-se em um quadro de incertezas, pois sua eficácia é obstruída por desafios de natureza política e pela ausência de estímulo real à adesão dos municípios ao planejamento metropolitano. A multiplicação expressiva de Regiões Metropolitanas (RMs) legalmente instituídas, que sequer iniciaram a elaboração dos PDUIs, aponta para um distanciamento entre o marco legal e a prática política e administrativa. Sendo assim, a governança metropolitana no Brasil ainda enfrenta desarticulação entre os níveis de governo, fortes desigualdades entre municípios e poucos incentivos reais à cooperação. A experiência recente mostra que, embora os instrumentos normativos sejam importantes, eles sozinhos não são suficientes. Por fim, consolidar uma governança efetiva depende da construção de capacidades administrativas compartilhadas, de uma coordenação estatal que envolva múltiplas escalas e do fortalecimento de laços institucionais e sociais em nível regional. Dessa forma,

superar esse impasse implica reconhecer a metrópole como foco do desenvolvimento nacional, não apenas como palco de desafios urbanos, mas como território estratégico para a construção de um país mais coeso, dinâmico e democrático.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 197-234.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Coordenação e cooperação federativa no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edusp, 2018.

BERNARDES, Lysia M. C. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-119, jan./abr. 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Congresso Nacional, 1967.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Senado Federal, 1973.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974**. Dispõe sobre a criação de estados e territórios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º jul. 1974.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 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*, Brasília, DF, n. 8, p. 2-3, 13 jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Consórcios públicos e governança metropolitana.** Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

BROWDER, J. O.; GODFREY, B. J. Centros metropolitanos na Amazônia: cidades regionais e primazia urbana. In: BROWDER, J. O.; GODFREY, B. J. **Cidades da floresta: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia.** Manaus: Edua, 2006.

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil.** Campinas: Ed. Unicamp, 2011.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Apresentação. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (org.). **Governança de regiões metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 15.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1999.

COSTA, Marco Aurélio. Pensar a metrópole: trajetórias, transições e controvérsias. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 9-24.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 323-335.

COSTA, Marco Aurélio; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. Desafios de governança e gestão da metrópole amazônica: entrevista com Edmilson Brito Rodrigues. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 197-208.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

COSTA, Marco Aurélio; MARTINS, Luis Gustavo; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. A questão metropolitana brasileira: entrevista com Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 75-96.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato Nunes. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, l. 6, p. 641-682.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-46.

FAUSTINO, Raphael Brito; COSTA, Marco Aurélio. A metrópole digital: para a crítica da economia política das tecnologias de informação e comunicação. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 289-306.

FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho; FUNARI, Armando Palermo. A emergência da questão metropolitana: introdução da metrópole no planejamento urbano brasileiro. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 171-196.

FRANCO, Carlos Rodolfo Lujan; BAGGI, Márcia Sampaio; FERREIRA, Maria das Graças Torreão. Governança na Região Metropolitana de Salvador: como estamos? In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 187-204.

FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GARSON, Sol; RIBEIRO, Luiz César Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Panorama atual das metrópoles brasileiras. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 19-44.

KLINK, Jeroen Johannes. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 99-122.

KLINK, Jeroen Johannes. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

KORNIN, Thaís; CARMO, Julio Cesar Botega do. O arranjo institucional de gestão na região metropolitana de Curitiba. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 87-108.

KRAUSE, Cleandro; MARGUTI, Bárbara Oliveira. A estruturação da política nacional de desenvolvimento urbano e as regiões metropolitanas: entrevista com Jorge Guilherme Francisconi. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 25-44.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LOSADA, Paula Ravanelli. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 169-196.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; MACIEL, Suely Jucá. Região metropolitana do Recife: atores e formas de articulação e governança metropolitana. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 145-164.

MAGALHÃES, Fernanda. Introdução. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. xi-xxv.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; KRAUSE, Cleandro. Passado e futuro das regiões metropolitanas brasileiras: a gênese da questão metropolitana, as redefinições no período democrático e os desafios atuais para o planejamento urbano-metropolitano. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 45-74.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis; CARRION, Esteban Félix Santana. Novo arranjo institucional da gestão metropolitana na região metropolitana de Porto Alegre. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 121-144.

MELO, Lucelena; CUNHA, Débora Ferreira da; BORGES, Elcileni de Melo; VIANA, Juheina Lacerda Ribeiro. Arranjos institucionais de gestão da região metropolitana de Goiânia. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 253-270.

MORI, Klara Kaiser. **Brasil: urbanização e fronteira**. 1997. 280 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

MOTTA, Diana Meirelles da; MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura de. Governança metropolitana na região metropolitana de São Paulo. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 205-232.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes et al. Desafios da governança metropolitana na região metropolitana de Belém: alguns apontamentos. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 47-68.

REZENDE, Fernando Antônio. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 45-99.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de; RODRIGUES, Juciano Martins. As metrópoles brasileiras: a incontornável reforma urbana. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital**. Brasília: Ipea, 2024. p. 97-128.

ROJAS, Eduardo. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 1-18.

SÁ, Rafael Amorim Martins de et al. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, p. 203-215, 2017.

SAMPAIO, Cárita da Silva et al. Arranjos institucionais de gestão metropolitana: o caso da RIDE-DF. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 233-252.

SANTOS, Marcos Antonio; RAHY, Ione Salomão; DOMINGUEZ, Marcos Thimoteo; VIANA, Juliana Nazaré Luquez; SILVA, Luiz Felipe Felix Thomaz da. Governança metropolitana na região metropolitana do Rio de Janeiro. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 165-186.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.359, de 24 de agosto de 2021**. Cria a Região Metropolitana de São José do Rio Preto e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 ago. 2021. p. 1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.360, de 24 de agosto de 2021.** Cria a Região Metropolitana de Piracicaba e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 ago. 2021a.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; BARROS, Terezinha Cabral de Albuquerque Neta; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; CÂMARA, Richardson Leonardi Moura da. A (não) governança na região metropolitana de Natal. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (org.). **Governança de regiões metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 168-211.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento. A região metropolitana da Grande Vitória e o seu PDUI: um caso de sucesso. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (org.). **Governança de regiões metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 96-136.

SILVA, Gerardo. O papel dos estados no impasse da questão metropolitana no Brasil. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital.** Brasília: Ipea, 2024. p. 139-152.

SILVA, Gerardo; COSTA, Marco Aurélio; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. Metrópoles e governança metropolitana: entrevista com Jeroen Klink. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital.** Brasília: Ipea, 2024. p. 129-138.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; MELO, Kassinely Souza de. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da região metropolitana de Belo Horizonte: um grande passo na construção de uma dinâmica metropolitana. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (org.). **Governança de regiões metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 137-166.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 137-158, 2003.

URANI, André. O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. p. 123-168.