

DEZ ANOS DE ESTATUTO DA METRÓPOLE: POR UMA NOVA GOVERNANÇA?¹ (METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO: PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO)

Brunno Costa do Nascimento Silva

UFRN | brunno.cns@gmail.com

Maria do Livramento Miranda Clementino

UFRN | mlmclementino@gmail.com

Sessão Temática 4: Metropolização do Espaço: Planejamento, Governança e Gestão

Resumo: O artigo objetiva refletir os desdobramentos e dificuldades de implementação do Estatuto da Metrópole e da necessidade de sua revisão, considerando que o problema metropolitano existe e apresenta hoje um conjunto novo de dilemas complexos e requer novos desafios à governança metropolitana. Foi realizado o estudo de caso em duas regiões metropolitanas (RMs): Vitória e Natal. A pesquisa bibliográfica recaiu sobre a governança metropolitana e os desdobramentos do estatuto. A análise documental consistiu sobre o normativo do estatuto, das legislações das RMs investigadas e do documento base para a VI Conferência Nacional das Cidades. Foram efetuadas entrevistas com os atores locais das RMs, entre 2017 e 2021, a partir de um esforço de continuidade de coleta de informações para compreensão dos desafios impostos ao estabelecimento da governança metropolitana no Brasil. Ao final se enfatiza a importância da revisão da lei, uma vez que possibilitará novos caminhos para governança das RMs.

Palavras-chave: Conferência Nacional das Cidades; Regiões Metropolitanas; PDUI; RMGV; RMN.

TEN YEARS OF THE ESTATUTO DA METRÓPOLE: FOR A NEW GOVERNANCE?

Abstract: *The article aims to reflect on the developments and difficulties of implementing the Estatuto da Metrópole and the need for its revision, considering that the metropolitan problem exists and today presents a new set of complex dilemmas and requires new challenges to metropolitan governance. The case study was carried out in two metropolitan regions (RMs): Vitória and Natal. The bibliographic research focused on metropolitan governance and the developments of the statute. The documentary analysis consisted of the regulations of the statute, the legislation of the MRs investigated, and the base document for the VI National Conference of Cities. Interviews were conducted with local stakeholders in the MRs between 2017 and 2021, based on an effort to continue collecting information to understand the challenges imposed on the establishment of metropolitan governance in Brazil. At the end, the importance of revising the law is emphasized, since it will enable new paths for governance of the RMs.*

Keywords: *National Conference of Cities; metropolitan regions; PDUI; RMGV; RMN.*

DIEZ AÑOS DEL ESTATUTO DA METRÓPOLE: ¿PARA UNA NUEVA GOBERNANZA?

Resumen: *El artículo pretende reflejar la evolución y las dificultades en la implementación del Estatuto da Metrópole y la necesidad de su revisión, considerando que el problema metropolitano existe y hoy presenta un nuevo conjunto de dilemas complejos y requiere nuevos desafíos para la gobernanza metropolitana. El estudio de caso se llevó a cabo en dos regiones metropolitanas (RMs): Vitória y Natal. La investigación bibliográfica se centró en la gobernanza metropolitana y las consecuencias del estatuto. El análisis documental estuvo constituido por el reglamento del estatuto, la legislación de las RM investigadas y el documento base para la VI Conferencia Nacional de Ciudades. Se realizaron entrevistas con actores locales en las RM, entre 2017 y 2021, a partir de un esfuerzo continuo de recopilación de información para comprender los desafíos impuestos al establecimiento de la gobernanza metropolitana en Brasil. Al final, se enfatiza la importancia de revisar la ley, ya que permitirá nuevos caminos para la gobernanza de las RMs.*

Palabras clave: *Conferencia Nacional de Ciudades; Regiones Metropolitanas; PDUI; RMGV; RMN.*

INTRODUÇÃO

O fenômeno metropolitano avança a cada dia e com ele surgem diversos e diferentes problemas políticos, sociais, econômicos e culturais. Isso ocorre em razão da metrópole, enquanto espaço urbano, não ser apenas um aglomerado físico de edificações e infraestrutura, mas, sim, como um espaço social onde se manifestam e se reproduzem as relações de poder, as desigualdades sociais e os conflitos (Borja; Castells, 2004).

A resposta para resolver os inúmeros problemas, que emergem do processo de metropolização, se encontra na governança. A governança das áreas metropolitanas, ou mais propriamente a governança metropolitana, pode ser definida como um processo, no qual a dinâmica entre os diversos atores, governamentais e não governamentais, influenciarão na construção de ações do planejamento compartilhado e da produção de políticas públicas visando diminuir as disparidades regionais e ampliar a igualdade de possibilidades e benefícios entre os atores locais (Silva, 2020).

A despeito da sua relevância, a literatura internacional (Rojas; Cuadrado-Roura; Fernández Güell, 2005; Arellano Ríos; Rosiles Salas, 2023) e nacional (Marguti; Costa; Favarão, 2018; Clementino; Almeida, 2021) têm demonstrado que efetivar a governança metropolitana não é uma tarefa simples, pois, muito são os desafios, mesmo em países como um aparato institucional específico constituído, como no caso do Brasil.

Desde a década de 1970, o Brasil passou por “ondas” de institucionalização de suas áreas metropolitanas como regiões metropolitanas (RMs). A primeira onda foi marcada pela instituição das nove primeiras RMs mediante Leis Complementares (LC) Federais (nº 14, 08/06/1973 e nº 20, 01/07/1974). A governança dessas RMs, neste período, baseava-se no modelo de administração top-down por parte da União, conduzidas por uma “coerção simétrica” (Lopes, 2006) e “tecnoburocrática centralista” (Klink, 2013), características típicas do regime militar.

A segunda onda de institucionalização ocorreu após a redemocratização do país. Esse período marca o momento que a gestão federal se ausenta do planejamento e gestão das RMs, pois, a competência de criar e gestar as RMs foi atribuída aos entes estaduais (Brasil, 1988). Os considerados “novos atores”, prefeitos eleitos e os movimentos sociais, optaram por não lutar por uma agenda metropolitana (Klink, 2013). Logo, a segunda onda de institucionalização, diferentemente da primeira, foi marcada pelo processo de “metropolização institucional” (Costa; Matteo; Balbim, 2010) em que a maior parte das regiões foram criadas juridicamente, por força de Lei Complementares Estaduais (LCEs), e não correspondiam, de fato, ao processo de formação socioespacial do tipo metropolitano. A governança dessas RMs ficou conhecida pela “fragmentação institucional” (Ribeiro, 2015). Esse processo se aprofundou, principalmente, pelos estímulos da legislação federal original das RMs (LCFs nº 14/1973 e nº 20/1974) ao passo que os instrumentos de gestão das regiões não avançaram e, tampouco, se consolidaram (Costa et al., 2018).

A terceira onda foi iniciada com a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Com o estatuto as RMs foram regulamentadas, já que a Constituição de 1988 (25, § 3º) não apresentou um aparato institucional de como deveria ser desenhado o processo de governança das regiões. Desse modo, a legislação tentou avançar a pauta da governança metropolitana ao delimitar a gestão plena das RMs. Essa gestão deveria ocorrer mediante: 1) ao aspecto formal de delimitação da RM via LCE; 2) a estrutura de governança interfederativa por meio do sistema de gestão com uma instância executiva (com presença do Poderes Executivos), uma instância colegiada deliberativa (com presença de atores não governamentais), uma organização pública com funções técnico-consultivas e um fundo metropolitano; 3) a formulação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e sua consequente aprovação como LCE no prazo de três anos após a publicação do estatuto (ou seja, 2018); e 4) a compatibilização dos Planos Diretores (PDs) ao PDUI para possibilitar a articulação de ações metropolitanas (Brasil, 2015). Três anos após a promulgação do estatuto, atores governamentais do legislativo e executivo se articularam para desmontar a estrutura normativa da lei.

Atualmente (2024), o texto base da VI Conferência Nacional das Cidades, mais especificamente o Eixo 2 (Gestão Estratégica e Financiamento), chamou atenção para a necessidade de avaliação do Estatuto da Metrópole, pois, poucas foram as gestões das RMs que conseguiram implementá-lo em sua totalidade (Marguti; Oliveira; Costa, 2018).

Diante desse cenário, o artigo objetiva refletir os desdobramentos e dificuldades de implementação do Estatuto da Metrópole e da necessidade de sua revisão, considerando que o problema metropolitano existe e apresenta hoje um conjunto novo de dilemas complexos e requer novos desafios à governança metropolitana.

Para tanto, metodologicamente, o estudo é de natureza qualitativa em que foi empregado o método de estudos de casos múltiplos em duas RMs para exemplificar as dificuldades de implementação da lei. O recorte foi definido seguindo o seguinte critério:

- a) RM com PDUI elaborado e aprovado por lei: Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), localizada no estado do Espírito Santo (ES);
- b) RM com PDUI não iniciado: Região Metropolitana de Natal (RMN), posicionada no estado do Rio Grande do Norte (RN).

Quanto a análise bibliográfica esta recaiu sobre a temática da governança metropolitana e os desdobramentos do estatuto, particularmente nos trabalhos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles. Já a análise documental consistiu sobre o normativo do estatuto, das legislações das RMs investigadas e do documento base para a VI Conferência Nacional das Cidades a ser realizada em 2025. Foram efetuadas, ainda, entrevistas in loco com os atores locais das RMs (governamentais e não governamentais), que abrangem o período de 2017 a

2021, a partir de um esforço de continuidade de coleta de informações para compreensão dos desafios impostos ao estabelecimento da governança metropolitana no Brasil.

O texto se encontra assim sistematizado: a primeira seção traz um balanço do Estatuto da Metrópole ao apresentar seu início e seu desmonte; a segunda seção se debruça em destacar os avanços e retrocessos da governança a partir dos casos nacionais pesquisados; a terceira seção propõe uma nova forma de se pensar a governança das áreas metropolitanas constituídas a partir do processo de revisão do Estatuto da Metrópole.

1. BALANÇO DOS 10 ANOS DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

O Estatuto da Metrópole foi promulgado com o intuito de possibilitar reduzir os impactos do processo de metropolização ao passo que promoveria as relações de governança entre os muitos atores (governamentais e não governamentais) das RMs. Sua história se inicia nos anos 2004 quando ainda era gestado como o Projeto de Lei (PL) n° 3.460, de 5 de maio do referido ano. Após um histórico de arquivamento e desarquivamento (Silva, 2020), o normativo se tornou lei.

Os avanços do estatuto são nítidos ao se verificar como o normativo determinou a competência e a estrutura para se obter a gestão plena das RMs. Pode-se apontar, ainda, o avanço da lei ao contemplar as diretrizes para as funções públicas de interesse comum (FPICs) e articulação dos entes subnacionais, delimitação da área de atuação do território e acompanhamento dos programas e projetos (Brasil, 2015), como bem destaca a literatura produzida no âmbito do Ipea (Marguti; Costa; Favarão, 2018) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrópoles (Clementino; Almeida, 2021).

Muito embora, o normativo apresente esses avanços, como exposto na introdução deste trabalho, a lei foi criticada no momento de sua concepção. Como lembram Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015), a legislação padecia em muitos aspectos já que havia apenas um avanço parcial no normativo no tocante a gestão das RMs. O primeiro ponto que os autores chamam atenção incidia sobre a insuficiência para criação de condições institucionais e políticas, uma vez que os poucos sistemas de gestão de RMs que existiam não eram capazes de promover uma governança de suas regiões. O segundo, por sua vez, recaiu na desconsideração do estatuto sobre as especificidades que configuram o fenômeno metropolitano, sem levar em conta outras formas espaciais. Nas palavras dos autores:

Esse ponto é fundamental, pois o Estatuto deixou de regulamentar as bases necessárias para a construção de efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles. Tais bases dizem respeito à construção de referências espaciais para um arcabouço institucional que permita dotar a autoridade pública (ou instância governativa) metropolitana de legitimidade funcional, social, política e institucional, sem o que toda ação pública sobre este território será incapaz de enfrentar os desafios societários nelas concentrados. Assim, se por um lado se avança nas diretrizes para a execução das funções públicas de interesse comum, nas definições conceituais, nos princípios para a governança interfederativa e nos instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado, por outro, perde-se muito em referência territorial do que

é metropolitano ou, em outras palavras, onde realmente estão os problemas metropolitanos (Ribeiro; Santos Júnior; Rodrigues, 2015, p. 2).

Silva (2020), por sua vez, chama atenção para a ausência do Governo Federal na condução da governança metropolitana. O principal fato para isso se dá no veto à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), pela então presidente Dilma Rousseff (2011-2014) em seu primeiro mandato. O FNDUI objetivava a captação de recursos oriundos da União para o financiamento das ações promotoras de governança interfederativa nas RMs. Era previsto também que pessoas físicas e jurídicas, entidades e organismos de cooperação (nacionais e internacionais) poderiam doar recursos para o fundo. O fundo era uma das principais inovações da legislação, em razão de possibilitar um fluxo natural de recursos oriundos da União para viabilizar a governança e obras de interesse comum nas RMs.

Em razão desses três problemas principais, o processo de implementação do estatuto, principalmente quanto a formulação do PDUI, mostrou-se um desafio para os atores políticos (governadores e prefeitos metropolitanos) e gestores que desenvolvem suas atividades no âmbito da gestão metropolitana (Marguti; Costa; Favarão, 2018; Silva, 2020; Clementino; Almeida, 2021).

Nesse sentido, foi iniciada uma articulação entre os atores governamentais do Poder Executivo e Poder Legislativo nacional, aliados aos atores locais, para desarticular a lei. Também pode-se constatar a presença da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) como um dos atores que fortaleceram a pauta de desmonte do estatuto (Silva et al., 2022).

O movimento foi iniciado ainda em 2015, alguns meses após a promulgação da lei, e tinha como pretensão “aperfeiçoar o Estatuto” conforme as palavras de Miguel Haddad, então Deputado Federal (PSDB), proponente do Requerimento nº 56/2015 (criação da Subcomissão de Governança Metropolitana na Comissão de Desenvolvimento Urbano na Câmara dos Deputados). O requerimento foi aprovado e em 2015 a Subcomissão iniciou seus trabalhos. No ano seguinte, em 2016, a Subcomissão enviou o Ofício Especial nº 01/2016, que continha propostas a respeito do aperfeiçoamento do estatuto, aos representantes das agências de desenvolvimento metropolitano das cinco regiões brasileiras. Mas somente em 2017 as medidas estipuladas (ampliação da data de elaboração do PDUI e os critérios para promoção de audiências públicas no processo de elaboração do plano) ganharam força.

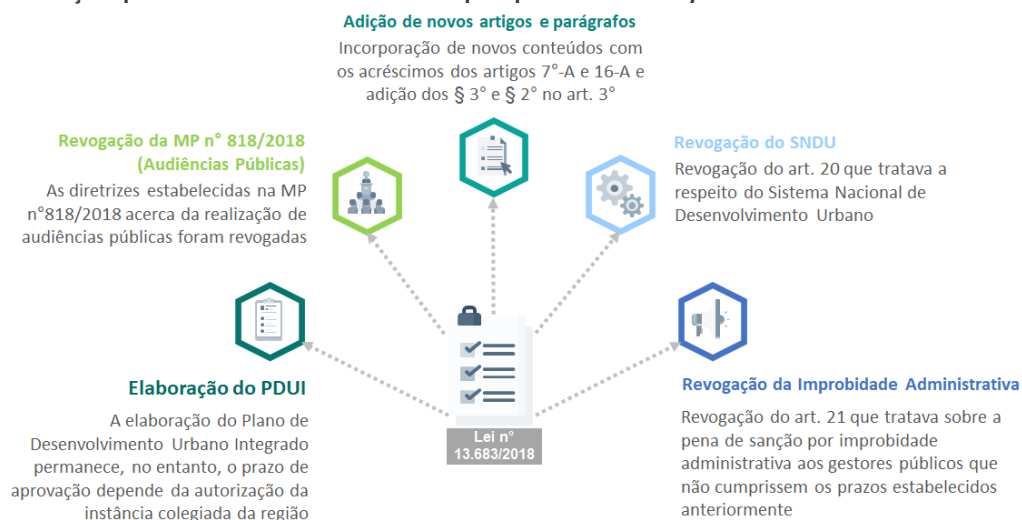
Esse movimento se fortaleceu e, em 11 de janeiro de 2018, foi promulgada a Medida Provisória (MP) nº 818 que alterou a prorrogação do prazo de formulação do PDUI (cinco anos para RMs instituídas após a publicação da MP e três anos para RMs instituídas anteriormente ao estatuto) e reduziu a participação social no processo. Essa medida foi duramente criticada no âmbito acadêmico (Santos, 2018; Hoshino; Moura, 2022; Silva et al., 2022), mas foi bem recebida por parte dos atores governamentais. Nesse período, o então Presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM), Eduardo Pereira, argumentou acerca da necessidade de ampliação dos prazos ao destacar que as administrações municipais seriam penalizadas com a restrição de recebimento de recursos, por parte do Governo Federal, em

decorrência do não cumprimento do prazo inicial que o estatuto estabelecia para elaboração do PDUI (Agência Senado, 2018).

No contexto da tramitação da MP nº 818/2018, a CNM atuou fortemente. A Confederação buscava junto aos deputados federais a prorrogação dos prazos de elaboração do PDUI, tendo como alegação o aperfeiçoamento da lei e o aprimoramento da esfera de discussão entre os entes governamentais e os segmentos da sociedade civil, bem como a revogação da improbidade administrativa presente originalmente no art. 21 do estatuto (CNM, 2018). Os membros do Poder Legislativo, por sua vez, pautaram e deliberaram em favor do pleito municipalista.

Desse modo, em 19 de junho de 2018, foi promulgada a Lei Federal nº 13.683. A figura, a seguir, ilustra as mudanças que a lei trouxe no arcabouço institucional do estatuto.

Figura 1. Alterações promovidas no Estatuto da Metrópole pela Lei nº 13.683/2018



Fonte: Silva (2020).

A revogação dos artigos 20 e 21 que tratavam, respectivamente, da instituição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e da sanção por improbidade administrativa afetaram negativamente ao estatuto de duas formas. A primeira prejudica diretamente a organização das RMs, uma vez que, ficarão desassistidas de um sistema de planejamento (de cooperação entre as três esferas governamentais) capaz de ordenar as bases de informações gerais para conduzir a formulação do PDUI. A segunda limitação, apresentada neste trabalho como a mais grave, tende a provocar novamente uma desarticulação da questão metropolitana no Brasil, pois, ao passo que a gestão metropolitana se operacionaliza no país por meio de uma combinação mais conflitiva – seja através das relações interfederativas horizontais seja das verticais – do que cooperativa (Garson, 2009), a exclusão da penalidade por improbidade administrativa encaminha ao resfriamento das discussões de formulação dos PDUIs entre os atores políticos (governadores e prefeitos metropolitanos), bem como tende a amenizar os debates técnicos entre os gestores da pauta e especialistas acadêmicos, uma vez que a penalidade aos governos estaduais e municipais deixou de existir.

Alinhado a isto, esse quadro tende a se agravar em razão da ausência de uma cultura metropolitana consolidada que poderia ser iniciada, de modo geral, no Brasil, com o processo participativo – entre os atores governamentais e sociais (sociedade civil e população) – denso de implementação do estatuto mediante ao processo de formulação dos PDUIs.

Apesar do ambiente de incertezas criado em relação a formulação do plano, cabe ressaltar que a Lei n° 13.683/2018 permaneceu com a exigência de sua elaboração, entretanto, o prazo para elaborar o instrumento depende agora da autorização da instância colegiada que administra a região, ocorrendo antes de seu encaminhamento a Assembleia Legislativa para apreciação. O processo deve contar apenas, conforme o texto da nova versão (Brasil, 2018), com a participação de representantes governamentais dos poderes estaduais e municipais e representantes da sociedade civil, no qual foram excluídos a população. Desse modo, também se acentua, aqui, o caráter limitador da Lei Federal n° 13.683/2018 quanto ao processo de governança metropolitana no tocante a participação dos atores sociais.

Observa-se, de modo geral, que ao passo que as alterações efetuadas no estatuto amenizaram a situação dos atores políticos (governadores e prefeitos metropolitanos) e gestores que desenvolvem suas atividades no âmbito da gestão metropolitana, a implementação da lei passou a ser afetada e, por consequência, as conquistas alcançadas na governança metropolitana, pelo marco legal, passaram a ser ameaçadas. Após a discussão da concepção e desmonte do estatuto, a próxima seção aborda os avanços e retrocessos a partir da implementação da lei em duas RMs nacionais.

2. AVANÇOS E RETROCESSOS DA GOVERNANÇA: UMA ANÁLISE DOS CASOS NACIONAIS

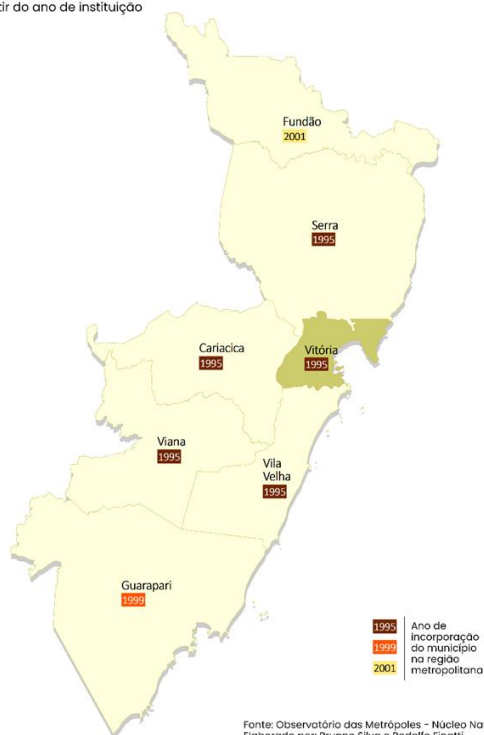
A presente seção se divide em dois momentos. Cada um deles abordará a análise empírica de processos e impactos referentes à desregulamentação do Estatuto das Metrôpoles antes mencionado.

2.1. A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA A PARTIR DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A RMGV foi instituída na década de 1990, momento em que ocorria no Brasil um acentuado processo de “metropolização institucional” (Costa; Matteo; Balbim, 2010). Logo, o ordenamento territorial institucional da RMGV não se baseia, de fato, com a dinâmica e os processos socioespaciais da região. Sua extensão territorial é 2.323.655 km² (IBGE, 2022). Em termos populacionais, a região abriga, segundo estimativa do IBGE, uma população de 2.025.668 de habitantes (IBGE, 2024). Já em relação às atividades econômicas, a RMGV se configura como um centro portuário, com forte presença de base industrial e de atividades concentradas (diretamente e indiretamente) associados ao comércio exterior (Toscano *et al.*, 2015) e apresenta um produto interno bruto (PIB) per capita de R\$315.032,19 (IBGE, 2021).

Mapa 1. RMGV: municípios por ano de instituição

Região Metropolitana da Grande Vitória
Municípios a partir do ano de instituição



Fonte: Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal (2022)
Elaborado por: Brunna Silva e Rodolfo Finatti

No tocante aos aspectos institucionais, a RMGV possui uma estrutura anterior ao Estatuto da Metrôpole que contemplou algumas das exigências do normativo. O quadro 1 evidencia essas características e o quadro 2, por sua vez, apresenta o sistema de gestão e suas atribuições.

Quadro 1. Características institucionais da RMGV: síntese

Aspectos institucionais gerais	Síntese da RMGV
Legislação de criação	LCE n° 58, de 21 de fevereiro de 1995
Legislação atual	LCE n° 325, de 16 de junho de 2005
RM institucional	7 municípios
RM funcional	5, sendo Vitória o polo da região e dinâmica direta com Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha
Regras de Inserção Municipal	Critério técnicos claros, mas também se predominam os critérios políticos
Definição de FPICs	Sim, sendo elas: planejamento do uso e da ocupação do solo; transporte e sistema viário regional; desenvolvimento urbano e política habitacional; saneamento ambiental; preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental; desenvolvimento econômico, emprego e renda; atendimento social; serviços de atenção à saúde e à educação; turismo, cultura, esporte e lazer; segurança pública; alterações tributárias; e campanhas institucionais de interesse comum
Instituição do Sistema de Gestão	Sim
Criação de Conselho	Sim, anterior ao estatuto
Participação do Governo Estadual no Conselho	Sim
Participação dos Governos Municipais no Conselho	Sim
Participação do Legislativo Estadual no Conselho	Não
Participação do Legislativo Municipal no Conselho	Não
Participação da Sociedade	Sim
Regra de Decisão no Conselho	Voto majoritário
Criação do Fundo Metropolitano	Sim, anterior ao estatuto
Comitê Gestor do Fundo Metropolitano	Sim, anterior ao estatuto
Formulação do PDUI	Sim, pela LCE n ° 872, de 07/12/2017
Integração de ações dos PDs ao PDUI	Não foram integradas as ações

Fonte: elaboração própria dos autores (2024) com base na legislação local da RMGV.

Quanto às exigências do estatuto para a RMGV alcançar a gestão plena, a região já atendia: ao primeiro critério - delimitação da região por LCE - desde sua constituição; e ao segundo critério - estrutura de governança - já que dispunha no sistema de gestão, por meio da configuração institucional do Comdevit, a instância executiva e a instância deliberativa com participação dos atores não governamentais, uma organização pública com funções técnicas-consultivas mediante o IJSN e o Fumdevit como órgão para alocação de recursos e prestação de contas. No entanto, a região ainda necessitava da formulação do PDUI e, conseqüentemente, dos alinhamentos dos PDs municipais metropolitanos ao plano (Silva, 2020).

Quadro 2. Órgãos do Sistema de Gestão da RMGV e sua atribuição: síntese

Órgão	Atribuição	Integrantes
Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit)	Aprovar propostas de instrumentos de planejamento; propor a especificação dos serviços públicos de interesse comum; aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse metropolitano, termos de referência, planos de aplicação do Fumdevit, propostas relativas ao PPA, LDO, LOA; apreciar políticas públicas relativas à realização de obras; sugerir aos entes federativos a adoção de providências necessárias à normatização das deliberações relativas às FPICs; deliberar sobre quaisquer matérias de impacto.	7 representantes do Poder Executivo estadual 7 representantes do Poder Executivo municipal 3 representantes da sociedade civil - indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado ES (Famopes)
Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit)	Dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre os entes federativos integrantes da RMGV.	2 representantes do Poder Executivo estadual 2 representantes do Poder municipal 1 representantes da sociedade civil
Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)	Prestar assessoria técnica e administrativa; assistir os municípios metropolitanos; propor serviços técnicos na RMGV e políticas gerais; diagnosticar a RMGV; apoiar tecnicamente estudos do Comdevit; aplicar os recursos financeiros; exercer outras atribuições delegadas pelo conselho.	Servidores estaduais
Câmaras Temáticas Especiais (Cates)	Apresentar e debater proposições e projetos referentes às matérias específicas pelas quais foram criadas no Comdevit.	Técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos
Grupo Executivo (GE)	Alinhar as questões técnicas à perspectiva da gestão e governança metropolitana, com a interface direta do Comdevit.	Representantes de cada uma das entidades que compõem o Comdevit
Grupo Técnico (GT)	Desenvolver atividades específicas, de cunho técnico-operacional.	Técnicos de secretarias e órgãos estaduais; técnicos dos municípios da RMGV; representantes das Famopes

Fonte: elaboração própria dos autores (2024) com base na legislação local da RMGV.

Para cumprir a exigência do estatuto que faltava na RMGV, o governo estadual, a época, iniciou o processo de formulação do PDUI. A pauta do PDUI entrou na agenda governamental

fortemente em função da cláusula de improbidade existente, naquele momento, como mencionado pela Coordenadora Geral do plano²:

Tanto o Governador quanto os Prefeitos acharam que era necessário fazer em razão da cláusula de improbidade. Tanto que o Governador falou aqui no nosso estado “Nós vamos fazer e nós vamos atender o prazo”. Inclusive ele antecipou um pouco, pois era previsto terminar a pesquisa [, de elaboração do PDUI,] lá para o final de fevereiro, mas em dezembro ele resolveu que queria atender essa meta de já finalizar mesmo em janeiro no prazo inicial colocado pelo estatuto (Coordenadora Geral do PDUI, 2019).

A coerção imposta pelo normativo foi importante, inclusive, para retomar as atividades do Comdevit na região, uma vez que o órgão se encontrava inoperante desde 2013 e somente em 2015, com o estatuto, voltou a apresentar uma agenda de trabalho. Desse modo, foram realizadas as reuniões iniciais entre os representantes do GE e do GT para discutir o desenho do plano. Para tanto, foram contratados pesquisadores e técnicos, com expertise na temática, via termo de cooperação entre o IJSN e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do ES (Fapes).

O IJSN, como enfatizado pela Coordenadora Técnica do PDUI³, em entrevista, apresentou um papel de relevância na implementação da lei na RMGV, pois, a autarquia já possuía uma produção significativa acerca da região e isso colaborou com o processo de formulação do PDUI. Todavia, sua continuidade, de forma efetiva, com os demais atores (governamentais municipais e sociais) só foi possível graças a mudança realizada na presidência do Comdevit. No período anterior a elaboração do PDUI, o conselho era presidido por secretários estaduais. Isso, por vezes, gerava inúmeros impasses para integração das ações e das agendas (local e metropolitana).

O Governo estadual, conhecendo os entraves existentes, decidiu agir transferindo a presidência do Comdevit para o IJSN (Decreto n° 4069, de 24/02/2017) para evitar “o desgaste político para articular todos os atores em torno do projeto PDUI”, como mencionado pelo então Secretário de Estado de Desenvolvimento (2019)⁴. A análise da entrevista com a então Presidente do Comdevit e IJSN⁵, na época de elaboração do PDUI, indica esse fator como a peça-chave para o sucesso da elaboração do Plano.

a Presidência do Conselho sempre ficava a cargo de algum Secretário estadual, que normalmente tem um papel político importante, mas que isso às vezes poderia conflitar com a coesão política de algum Prefeito e a gente temia não conseguir trazer todo mundo para a mesa. Então o Governador sugeriu na época que a gente tirasse a Presidência do Conselho da figura de um Secretário de estado e trouxesse para a Presidência do Instituto Jones, que é o órgão técnico, que é um órgão que tem articulação e capilaridade em todas as instâncias. E aí quando ele fez a mudança, ele regulou esse arranjo, já que a Presidência do Comdevit ao ser colocada no Instituto Jones passou a ser vista como um perfil mais técnico e isso acabou facilitando a aproximação com as diferentes interlocuções políticas. E aí, claro, ele [, o Governador,] por traz sempre buscava dar o respaldo, [pois] caso precisasse falar com algum prefeito, ele, diretamente, fazia um pouco desse trabalho (Então Presidente do Comdevit e IJSN, 2019).

A equipe de coordenadores do plano, após os acordos políticos finalizados, deu seguimento a elaboração do diagnóstico da região para averiguar o panorama de serviços públicos prestados no território metropolitano. O diagnóstico serviu também para aproximar as gestões municipais da estadual, bem como aproximar os atores governamentais dos não governamentais, tendo em vista que a construção do PDUI teve como premissa básica o debate e a integração entre todos os atores envolvidos na pauta do planejamento metropolitano da RMGV.

Nesse sentido, a pauta da participação social foi trabalhada, conforme o normativo determinava. O primeiro passo foi a identificação dos atores sociais e das instituições (1.062 ao todo) com atividades desempenhadas na esfera da RMGV. O Coordenador da Mobilização Social do PDUI mencionou que, a partir do mapeamento efetuado, o banco de dados foi construído e, por consequência, as primeiras reuniões foram realizadas com os segmentos da sociedade civil.

Logo em seguida foram iniciadas as atividades (seminário de sensibilização da sociedade, reuniões de sensibilização, reuniões técnicas, oficinas, ciclo de debates e audiências públicas) para inserir a sociedade no processo de formulação do PDUI. Essa abertura da esfera pública foi confirmada pelo representante da sociedade no Comdevit, ao alegar que as demandas solicitadas pela sociedade civil foram acatadas e alteradas no decorrer do processo de elaboração do Plano. Segundo o representante⁶:

a equipe que estava executando as ações de elaboração do PDUI era muito comprometida, eram técnicos e bolsistas [...] que abordaram o tema de forma clara e objetiva procurando esclarecer cada detalhe para que a gente pudesse, de fato, contribuir [...] Eu achei que teve a dinâmica certa e foi por causa disso que foi possível construir o PDUI dentro do prazo que tínhamos. Eu senti que o Governo queria a aprovação no PDUI e por isso, através da equipe, sempre tentou deixar isso claro. A sociedade participou, não foram todos como eu gostaria, pois, muita gente ainda não consegue enxergar a importância de tá dentro de um processo desse [...] Eu sou um sonhador da participação social [...] em cada aula que dou aos meus alunos eu tento estimular isso neles e essa oportunidade do PDUI mostrou que é possível, quando o Governo quer, de atuar com a sociedade (Representante da sociedade no Comdevit, 2019).

Passada a fase da participação, a equipe técnica do PDUI iniciou o trabalho de compilação das propostas e contribuições. Após a sistematização foram elaborados: a) macrozoneamento; b) plano de ação; c) sistema de informações metropolitanas, d) sistema de acompanhamento e controle; e e) propostas para governança metropolitana. Em seguida, foi redigida a Minuta do PL que estava alicerçada nas informações e produtos elaborados. Nesse momento, consolidou-se o processo de elaboração do PDUI (outubro de 2017) que foi conduzido através da coordenação do IJSN.

Em novembro de 2017, o PL foi enviado para análise da Assembleia Legislativa do ES. No dia 07 de dezembro de 2017, o PL foi aprovado no formato de LCE n° 872, de 07/12/2017. Desse modo, o PDUI da RMGV foi concluído no prazo de 14 meses. Ainda assim algumas questões ficaram em abertas no tocante a pauta da governança.

A primeira diz respeito a não compatibilização dos PDs ao PDUI. A pesquisa documental e empírica demonstrou que não foram realizadas ações para viabilizar essa exigência do estatuto. Isso ocorre, pois, o planejamento urbano, dos municípios metropolitanos da RMGV, dificilmente leva em consideração a pauta metropolitana nos seus instrumentos de planejamento como apontado pelos Coordenadores do PDUI e pelos representantes municipais no GE.

A segunda questão, por sua vez, toca a não paridade quanto a quantidade de representantes da sociedade (3) e os representantes governamentais (14) no Comdevit. É preciso assegurar o mesmo número de representantes da sociedade civil na esfera deliberativa da RMGV, tendo em vista que não é possível ratificar nenhum processo decisório de formulação e de implementação de políticas públicas sem a participação igualitária dos atores sociais ou então redefinir o peso dos votos dos atores sociais para que assim esse segmento possa atuar em igualdade aos gestores.

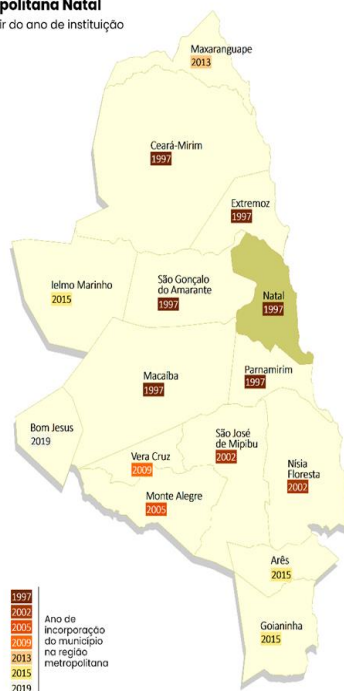
A terceira questão recai na tentativa de implementação do PDUI. A análise das entrevistas demonstra que os esforços de implementação do plano, por parte da gestão estadual, se encontram fragilizados. Esse cenário foi acentuado, primeiramente, pelo desmonte do estatuto que retirou a cláusula de improbidade administrativa (permitindo aos gestores aderirem ou não a formulação do plano) e, em segundo lugar, pelo desmonte nacional do Ministério das Cidades (ausência de direcionamento, por parte da União, que agravou a desarticulação de políticas públicas no âmbito metropolitano da RMGV).

2.2. A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL A PARTIR DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A RMN foi instituída na década de 1990, e tal como a RMGV, também vivenciou o processo de metropolização institucional. Seu ordenamento territorial institucional também não se baseia com a dinâmica e os processos socioespaciais da região. Sua extensão territorial é 3.683.746 km² (IBGE, 2022). Em termos populacionais, a região abriga, segundo estimativa do IBGE, uma população de 1.607.143 de habitantes (IBGE, 2024). Já em relação às atividades econômicas, a RMN identifica-se por atividades do setor terciário, principalmente o turismo, tendo menor representatividade os setores primário e secundário (Gomes et al., 2015) e apresenta um produto interno bruto (PIB) per capita de R\$265.932,74 (IBGE, 2021).

Mapa 2. RMN: municípios por ano de instituição

Região Metropolitana Natal
Municípios a partir do ano de instituição



Fonte: Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal (2022)
Elaborado por: Bruno Silva e Rodolfo Finatti

No tocante aos aspectos institucionais, a RMN possui uma estrutura anterior ao Estatuto da Metrópole que atendeu apenas três aspectos das exigências do normativo. O quadro 3 evidencia essas características e o quadro 4, por sua vez, apresenta o sistema de gestão e suas atribuições.

Quadro 3. Características institucionais da RMN: síntese

Aspectos institucionais gerais	Síntese da RMGV
Legislação de criação	LCE n° 152, de 16 de janeiro de 1997
Legislação atual	LCE n° 648, de 30 de abril de 2019
RM institucional	15 municípios
RM funcional	4, sendo Natal o polo da região e dinâmica direta com Extremoz, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante
Regras de Inserção Municipal	Critério técnicos difusos
Definição de FPICs	Não
Instituição do Sistema de Gestão	Sim
Criação de Conselho	Sim, anterior ao estatuto
Participação do Governo Estadual no Conselho	Sim
Participação dos Governos Municipais no Conselho	Sim
Participação do Legislativo Estadual no Conselho	Sim
Participação do Legislativo Municipal no Conselho	Sim
Participação da Sociedade	Não
Regra de Decisão no Conselho	Voto majoritário
Criação do Fundo Metropolitano	Não possui
Comitê Gestor do Fundo Metropolitano	Não possui
Formulação do PDUI	Não iniciado
Integração de ações dos PDs ao PDUI	Não foram integradas as ações

Fonte: elaboração própria dos autores (2024) com base na legislação local da RMGV.

Quanto às exigências do estatuto para a RMN alcançar a gestão plena, a região atende ao primeiro critério (delimitação da região por LCE) e apenas dois aspectos do segundo critério (estrutura de governança) e em parte: possui a instância executiva e a instância deliberativa, mediante o CDMN, mas sem participação da sociedade no âmbito do conselho. Desse modo, a RMN apresenta ausência da organização pública com funções técnicas-consultivas e do fundo metropolitano em relação ao segundo critério. A região ainda apresenta a ausência do terceiro (PDUI) e quarto (alinhamento dos PDs ao PDUI) critério.

Quadro 4. Órgãos do Sistema de Gestão da RMN e sua atribuição: síntese

Órgão	Atribuição	Integrantes
Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN)	Promover a integração e uniformização dos serviços comuns e interesses da RMN; conceder ou permitir a execução de obras e serviços públicos de interesse metropolitano e fiscalizar a sua execução; aplicar as normas e procedimentos legais com incidência na RMN e fiscalizar seu cumprimento; estimular entre os municípios metropolitanos a celebração de consórcios; garantir a integração do planejamento, da organização e da execução das funções e serviços públicos de interesse comum; especificar as funções e serviços públicos que serão executados em parceria no âmbito metropolitano e aquelas de interesse local; analisar e aprovar o Plano de Desenvolvimento da RMN.	1 Representante do Poder Executivo estadual (presidente do conselho) 15 Representantes do Poder Executivo municipal 1 Representante do Parlamento Comum (vereador) 1 Representante do Poder Legislativo estadual
Coordenadoria da Região Metropolitana de Natal (CRM)	Oferecer suporte operacional ao CDMN; executar o Plano de Desenvolvimento da RMN; promover articulação com os municípios integrantes das RMN.	1 Servidor estadual (Coordenador)

Fonte: elaboração própria dos autores (2024) com base na legislação local da RMGV.

No momento em que o estatuto foi promulgado (2015), a gestão estadual, a época, buscou iniciar a discussão sobre a formulação do PDUI da região. Desse modo, o CDMN, após um longo período (2008-2015) de ausência de atividades, foi retomado pelo governo do RN. Foram instituídos oito grupos de trabalho, com foco no tema metropolitano, para estruturar o debate a ser inserido no contexto de tentativa de formulação do PDUI.

A despeito do esforço governamental estadual em viabilizar a formulação do PDUI, o movimento enfraqueceu no ano de 2016. De acordo com a então Secretária de Planejamento do município de Natal (2017)⁷, que acompanhou as discussões diretamente,

o governo do estado promoveu um diálogo extremamente frágil com os municípios metropolitanos. A tentativa foi impor um debate sem escutar as particularidades de cada ente municipal já que a preocupação do governador era o prazo de implementação da lei [...] então o governo não conseguiu pactuar, de fato, um acordo político para possibilitar a criação do PDUI.

O então Coordenador da CRM⁸, da gestão Robinson Faria (2015-2019), alegou, por outro lado, que as falhas para formulação do PDUI estavam atreladas a “ausência de diálogo horizontal entre os próprios municípios e diálogo vertical entre os municípios e o estado. Eles não nos procuram para dialogar nunca. Esperam que o governo do estado resolva tudo, coordene tudo” (Então Coordenador da CRM, 2017). Soma-se, a esse período, a decisão do governo estadual de utilizar o “Plano Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Natal 2020”, de 2007, para evitar uma possível ação de improbidade administrativa dada a ausência do PDUI.

Todavia, o Plano de 2007 se encontrava desatualizado em decorrência das diversas transformações de ordem urbana realizadas na região, para além de aspectos que o Estatuto da Metrópole determinava e o Plano de 2007 não apresentava (Silva et al., 2022). Logo, a

tentativa de promover a governança da RMN, no contexto do estatuto, partiu do município polo: Natal.

O município de Natal liderou os demais entes municipais, entre os anos de 2016 a 2018, mediante o Fórum de Secretários de Planejamento da RMN. Esse espaço de diálogo, não institucionalizado, foi concebido com a ideia de possibilitar o debate entre os atores governamentais municipais, uma vez que o CDMN não era convocado pelo então Governador Robinson Faria (2015-2019). Uma das atividades do Fórum foi a tentativa de incluir nos Planos Plurianuais (PPAs) municipais, do quadriênio de 2018-2021, uma ação denominada “Fortalecimento da Governança Metropolitana”. Essa estratégia foi vislumbrada como uma forma legal de “blindagem institucional” (Silva et al., 2018), por parte dos municípios, por não terem efetuado a compatibilização dos seus PDs ao PDUI (inexistente na RMN).

O esforço de governança metropolitana, através da inserção da ação nos PPAs, falhou, pois, apenas quatro municípios (Natal, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim e Ceará Mirim), dos quinze, previram alguma ação com relação à questão metropolitana. Desse modo, o Fórum refletiu apenas o início de uma nova relação sem resultado concreto representativo.

A governança metropolitana da RMN voltou a ser pautada, pelo Poder Executivo estadual, somente em 2019 quando o estatuto já havia sido alterado pela Lei Federal nº 13.683/2018 e sob uma nova gestão estadual. O primeiro mandato do Governo Fátima Bezerra (2019-2022), no tocante a RMN, ficou marcado por movimentos limitados a inserção de metas (calendário anual de reuniões do CDMN; criação de Consórcio Metropolitano de Gestão, Planejamento e Apoio Técnico; formulação do PDUI) no PPA estadual (2020-2023). Ao verificar a implementação das metas, constatou-se que apenas uma foi iniciada (reunião do CDMN que desde 2015 não se reunia) e foi descontinuada.

A essa questão, o então Coordenador da CRM⁹, da gestão Fátima Bezerra (2019-2023), destacou que havia a intenção do governo do RN em elaborar o PDUI, mesmo diante da alteração promovida pela Lei Federal nº 13.683/2018 no estatuto. Todavia, segundo o entrevistado, o contexto financeiro do RN foi o fator responsável pela não formulação do PDUI. Nas palavras do gestor:

O PDUI apresenta um alto custo! É um instrumento importante para nossa região, porém é caro e, atualmente, o governo não tem condições financeiras de custear. Nosso orçamento se encontra limitado a tentar coordenar pequenos programas e projetos. Estamos tentando articular o alinhamento dos planos diretores dos quinze municípios para tentar, através deles, inserir um ponto em comum que seja metropolitano (Então Coordenador da CRM, 2021).

O então Secretário de Planejamento do estado que presidia o CDMN¹⁰, por outro lado, enfatizou que o desmonte do estatuto quanto a retirada da cláusula de improbidade administrativa fragilizou o debate na região. O gestor ainda destacou no momento da entrevista que a extinção do Ministério das Cidades, em 2019, significou uma perda importante para pauta metropolitana, pois, os estados e municípios que já padeciam,

pioraram em função da ausência de coordenação nacional e com isso também se elevou o nível ausência de cooperação local. Segundo o entrevistado:

a discussão metropolitana perde substância no estado e volto a dizer por um contexto nacional e por um contexto político [...] o desmonte do estatuto desarticulou as gestões estaduais e municipais na implementação do estatuto [...] quando você não tem uma política nacional, uma coordenação nacional dessas discussões [metropolitanas], o arranjo local passa a ter [...] nós temos, aqui, a dificuldade do aspecto local [...] o Governo do estado enfrenta uma oposição sistemática, articulada e diária da gestão municipal de Natal [polo metropolitano]. A gente não consegue fazer articulação com o gestor municipal para ações de combate à pandemia por exemplo (Então Secretário de Planejamento, 2021).

Essas dificuldades para promover a governança na RMN ainda persistem, no atual cenário, uma vez que o segundo mandato do Governo Fátima Bezerra (2023 até o presente momento) não conseguiu viabilizar a formulação do PDUI e, tampouco, consegue exercer a coordenação da região. O governo estadual novamente utilizou a tática de inserir no PPA estadual, referente dessa vez ao quadriênio de 2024-2027, ações voltadas (formulação do PDUI e fomento da atuação do CDMN) a pauta da governança metropolitana, mas que ao se verificar, por meio de pesquisa documental, não estão sendo efetivadas. Em outras palavras, a gestão estadual e as gestões municipais vêm deixando de lado o tema metropolitano na RMN e com a retirada da sanção por improbidade administrativa do estatuto, os atores governamentais relegam as suas atribuições de gestão da região.

Logo, a RMN é constituída por uma fragilidade institucional em que os problemas metropolitanos tem se agravado sobretudo pela ausência de uma gestão compartilhada de viés político e financeiro, em que há tentativas de formulação de políticas públicas, mas sem um efetivo êxito. Aliado a esse ponto, a governança da região padece da falta de coordenação estadual que tem se mostrado um fator primordial na desarticulação da RMN, pois o tema metropolitano parece fadado a uma segunda opção pelos gestores estaduais.

3. POR UMA NOVA GOVERNANÇA METROPOLITANA

Nesta seção são apontados problemas que limitam a implementação do Estatuto da Metrópole e são realizadas algumas sugestões para a provável revisão que a VI Conferência Nacional das Cidades, a ser realizada em 2025, propõe como encaminhamento em seu documento base. A perspectiva regional foi abandonada no pós-1988, dando lugar ao fortalecimento do município que passa à condição de ente político, ente federativo. E com ela, fracassaram também a inovação institucional da metrópole dos anos 1970. A arquitetura institucional metropolitana subsequente foi muito tímida para uma nova era de problemas urbanos e metropolitanos mais complexos e carentes de integração. O desenho de uma federação cooperativa que abrange homogeneamente as capacidades locais esbarra entre outras situações no gigantismo das cidades metropolitanas (Castells, 2014).

Passados esses 10 anos, o Brasil urbano mudou e muitos são os aprendizados e os desafios. Para identificar e enfrentar esses desafios, torna-se necessária não só a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), mas, de rever e reavaliar o Estatuto da Metrópole. Se, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI a política urbana começou a ser regulamentada, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001) e de marcos nacionais sobre os principais setores urbanos (habitação, resíduos sólidos, saneamento e mobilidade) e, em 2015, sobre desenvolvimento na escala metropolitana com o Estatuto da Metrópole, agora é preciso rever estes dispositivos e, ao mesmo tempo, articular os temas urbanos que complexificam o território, integrando-os às questões contemporâneas: mudança climática, transformação digital, transformação demográfica (vide resultados do Censo de 2022), mobilidade sustentável. Além dos problemas cumulativos da década de 1980 como a moradia, o saneamento básico, economia urbana, mercado de trabalho urbano, entre outros que dão funcionalidade aos processos de urbanização. Sendo necessário rever a noção de “função pública de interesse comum”.

Desse modo, é preciso considerar as dimensões social, ambiental e econômica para propor políticas e soluções sustentáveis para os complexos problemas urbanos e metropolitanos que ora são enfrentados. Nesse sentido, é imprescindível promover a articulação entre as escalas da urbanização e os diferentes âmbitos federativos, reconhecendo as diferenças entre as escalas institucionais e aquelas requeridas na estruturação do espaço das cidades. Seja criando mecanismos mais regionalizados de políticas públicas, implementando práticas de governança colaborativa e/ou aumentando a coordenação dos estados federados nas políticas públicas de serviços municipais. E, particularmente, devem ser consideradas as interações promovidas pelas aglomerações urbanas e metrópoles, que funcionam como centralidades sobre as escalas urbanas, expressando complementaridades.

O Brasil conta hoje com 84 arranjos interfederativos formais definidos em lei. De acordo com o IBGE, há 76 regiões metropolitanas e 5 aglomerações urbanas legalmente instituídas no país, muitas das quais compostas por municípios sem dinâmicas urbanas integradas (IBGE/REGIC 2020 e IBGE/Cadastro RMs, 2020). Somadas às três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE). De acordo com a REGIC/IBGE (2018), são apenas 15 as centralidades onde os fenômenos urbanos são propriamente metropolitanos. Portanto, mais complexos. Tais constatações tornam inegável a relevância do espaço metropolitano na rede de cidades brasileiras. A redução das taxas de crescimento das metrópoles apontadas no Censo do IBGE de 2022, faz parte de seu processo de amadurecimento e mesmo que algumas tenham registrado perdas populacionais, é cedo para se falar em desmetropolização no país; pois, confirmando Rodrigues e Ribeiro (2023), faltam informações sobre sua conjuntura social e econômica, como também outros componentes demográficos imprescindíveis para sinalizar esse processo.

Segundo Moura (2024, p. 12) “a configuração morfológica que se expande torna muito mais complexa a implementação de políticas públicas adequadas às exigências do crescimento

elevado da população”. Mesmo que na formulação dessas políticas esteja prevista a execução de funções públicas de interesse comum a mais de uma unidade político-administrativa, sua gestão exige práticas cooperadas, que não encontram ressonância em uma estrutura político-institucional que não apresenta indicativos de pactos que rompam a fragmentação existente. Daí a necessidade de abordar o problema da governança metropolitana no Brasil de hoje.

Há duas situações que dificultam a gestão e governança dos territórios metropolitanos. A fragmentação institucional e a justaposição de governos. Identifica-se na literatura pelo menos três tipos de arranjos institucionais para a governança metropolitana: modelos supramunicipais (ou supralocais), modelos intermunicipais e a criação de agências setoriais (Arellano Rios, 2024). No que diz respeito ao Brasil, a temática tem sido pouco considerada à despeito da promulgação do Estatuto da Metrópole que, infelizmente, já em 2018 foi mutilado pelo então Governo Michel Temer (2016-2019) em duas questões importantes: a retirada da obrigatoriedade e penalidade de que os governos estaduais teriam de coordenar o PDUI e os municípios metropolitanos necessariamente teriam de adequar à estes os seus PDs, e que necessariamente o instrumento de ordenamento territorial prescindiria, em termos, da participação social. Ou seja, os atores políticos e formuladores de políticas públicas não tem refletido ou não tem ideia da dimensão do fenômeno metropolitano em sua justa dimensão e os problemas urbanos daí derivados.

Um avanço necessário no estatuto seria definir ou escalonar o que de fato é considerado metropolitano no Brasil e para tanto, a Regic do IBGE de 2018 (e os estudos que a precederam) poderiam iluminar esse problema não enfrentado pela versão do Estatuto da Metrópole. Ainda, a metropolização do Brasil tem que ser pensada em termos políticos institucionais. Isto é, como um problema de engenharia institucional no qual se manifesta inúmeras jurisdições políticas e administrativas inseridas num território. Desarticuladas e dependentes de viabilidade política de modo desconectado.

A governança metropolitana não se resume apenas ao processo de coordenação das instâncias de governo – poder executivo, instituições e órgãos públicos – na escala das RMs. Envolve outros atores, da sociedade civil e do mercado. A avaliação do Estatuto da Metrópole, identificando eventuais necessidades de aperfeiçoamento da legislação vigente à essa nova realidade se faz premente.

Três pontos nos parecem cruciais para o aprimoramento da governança metropolitana no Brasil: a) indução federativa, notadamente em política setoriais com forte participação de fundos públicos da União (lembrando aqui que no PL original do Estatuto foi vetado a criação do Fundo Público; b) incentivo à cooperação intergovernamental com capacidade de criar escalas, dotando os estados federados de capacidade efetiva de coordenação de políticas regionais, supralocais e metropolitanas; e, por fim, criar mecanismos de governança colaborativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que as mudanças contemporâneas, em curso, evidenciam a urgente necessidade de se promover o planejamento regional que possibilite o desenvolvimento de maneira integrada, ao invés de se restringir às demandas isoladas de cada município. Nesse cenário, emerge uma conformidade crescente entre as lideranças políticas sobre a relevância de estabelecer uma instância de governança dedicada à gestão territorial integrada e colaborativa, que envolva representantes do Estado (executivo e legislativo das instâncias estadual e municipal), atores não governamentais da sociedade civil e atores privados. Contudo, é fundamental considerar os obstáculos políticos, legais e institucionais que comprometem a eficácia dessa governança supralocal. Entre esses desafios, destaca-se a fragmentação e a atomização do poder político em um território que ainda não se reconhece como apto a construir uma agenda de interesses comuns ou a atuar como uma unidade de planejamento territorial. Essa realidade impõe a necessidade de uma abordagem mais coesa e estruturada para a governança, a fim de facilitar a articulação entre os diferentes atores sociais e promover um desenvolvimento regional sustentável e equitativo.

Os casos analisados da RMGV e da RMN demonstram isso. Se por um lado, a RMGV conseguiu avançar na implementação do Estatuto da Metrópole com a formulação do PDUI e adequação à estrutura de governança interfederativa, a região ainda padece da vontade política para implementar o plano. A ação de improbidade que havia no estatuto, como revelado nas entrevistas, foi a força motriz que fez mover a atuação do governo estadual. A RMN, por outro lado, apresentou tentativas de implementação da lei tanto pelo governo estadual quanto pelo governo municipal de seu polo metropolitano, Natal. Ainda que essas tentativas tenham sido sempre movidas pela força coercitiva que havia na ação de improbidade do estatuto.

A revisão da lei surge no momento de reconstrução de muitas políticas que haviam sido desarticuladas nos dois últimos governos. É preciso que a atual gestão federal, Governo Lula (2023 até o presente momento), ponha a pauta da governança metropolitana na agenda de governo e a concretize ou então teremos a repetição de mais um ciclo de desafios institucionais, políticos e financeiros nas metrópoles brasileiras.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Senado Federal. **Mudanças no Estatuto das Metrópole são debatidas na comissão mista da MP 818**. Brasília/DF, 19 de abril de 2018.

ARELLANO RÍOS, A. La Gestión Metropolitana en México. **Gerentes Públicos de México**, Guadalajara, n.3, p.24-28, 2024.

ARELLANO RÍOS, A.; ROSILES SALAS, J. (org.). **La Era de Las Metrópolis: gobierno y políticas metropolitanas en México** (Tomo 1). 1.ed. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2023. 319p.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. 7a.ed. Madrid: Taurus, 2004, 420p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Texto-Base: 6ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília/DF, 01 de março de 2024.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília/DF, 12 de janeiro de 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018**. Altera as Leis nos 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília/DF, 19 de junho de 2018.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. 6a.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014. 590p.

CLEMENTINO, M. L.; ALMEIDA, L. (org.). **Governança de Regiões Metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. 284p.

CNM. **Câmara aprova MP que aprimora Estatuto da Metrópole e Política de Mobilidade Urbana**. Brasília/DF, 24 de maio de 2018.

COSTA, M. et al. Do processo de Metropolização Institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B.; COSTA, M.; FAVARÃO, B. (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. 1.ed. Brasília: Ipea, 2018, cap.1, p.19-54.

COSTA, M.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da Metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: MORAIS, M.; COSTA, M. (org.). **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. 1.ed. Brasília: Ipea, 2010, cap.18, p.641-682.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 249p.

GOMES, R. et al. A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. (org.). **Natal: transformações na ordem urbana**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, cap.1, p.45-82.

HOSHINO, T.; MOURA, R. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v.21, n.45, p. 371-392, 2019.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços

metropolitanos. In: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (org.). **Território Metropolitano, políticas municipais. Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. 1.ed. Brasília: Ipea, 2013, cap.3, p.83-113.

LOPES, A. Gestão metropolitana no Brasil: da Coerção Simétrica ao Voluntarismo sem Modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, C.; FREIRE, D.; OLIVEIRA, F. (org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. 1.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006, cap.8, p.137-155.

MARGUTI, B.; COSTA, M.; FAVARÃO, B. (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. 1.ed. Brasília: Ipea, 2018. 511p.

MOURA, R. Metropolização: o que mostram os primeiros resultados do Censo 2022. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, v.15, p. 1-13, 2022.

RIBEIRO, L. (org.). **Metrópoles: entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito**. 2.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 431p.

RIBEIRO, L.; SANTOS JÚNIOR, O.; RODRIGUES, J. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. **Boletim Informativo Observatório das Metrópoles**, ano IV, n. 379, 24-3-2015. Artigos.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.; FERNÁNDEZ GÜELL, J. (org.). **Gobernar las metrópolis**. 1.ed. Washington, DC: BID, 2005. 558p.

SANTOS, M. Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros Instrumentos Normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, B.; COSTA, M.; FAVARÃO, B. (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole**. 1.ed. Brasília: Ipea, cap.2, p.55-105, 2018.

SILVA, B. et al. O Desmonte do Estatuto da Metrópole e o caso da Região Metropolitana de Natal/RN: atuais problemas e futuras consequências. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p.2020-2054, 2022.

SILVA, B. et al. Perspectiva de uma Metrópole em Formação: cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Natal. **Interfaces Científicas-Direito**, Aracaju, v.6, n.3, p.71-86, 2018.

SILVA, B. **Governança Metropolitana face à implementação do Estatuto da Metrópole: um estudo da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES**. Orientador: Maria do Livramento Miranda Clementino. 2020. 241 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - UFRN, Natal, 2020.

TOSCANO, V. et al. A Região Metropolitana da Grande Vitória na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: LIRA, P.; OLIVEIRA JÚNIOR, A.; MONTEIRO, L. (org.). **Vitória: transformações na ordem urbana**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, cap.3, p.93-116.

¹ Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES). Código de financiamento 001.

² Entrevista realizada no dia 04/07/2019.

³ Entrevista realizada no dia 03/07/2019.

⁴ Entrevista realizada no dia 01/07/2019.

⁵ Entrevista realizada no dia 22/11/2019.

⁶ Entrevista realizada no dia 27/06/2019.

⁷ Entrevista realizada no dia 31/05/2017.

⁸ Entrevista realizada no dia 10/10/2017.

⁹ Entrevista realizada no dia 08/02/2021.

¹⁰ Entrevista realizada no dia 05/03/2021.