

JOÃO COSTA AGUIAR FILHO

REGIÕES METROPOLITANAS, DESAFIOS E ALTERNATIVAS

O Caso do Vale do Aço

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientação: Alex Ferreira Magalhães.

Rio de Janeiro
2024

A62r

Aguiar Filho, João Costa
REGIÕES METROPOLITANAS, DESAFIOS E ALTERNATIVAS:
O Caso do Vale do Aço Tese / João Costa Aguiar
Filho. -- Rio de Janeiro, 2024.
255 f.

Orientador: Alex Ferreira Magalhães.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Urbano e Regional, 2024.

1. Regiões Metropolitanas. 2. Vale do Aço. 3.
Institucionalização. 4. Metropolização. 5.
Federalismo e autonomia. I. Magalhães, Alex
Ferreira, orient. II. Título.

JOÃO COSTA AGUIAR FILHO

REGIÕES METROPOLITANAS, DESAFIOS E ALTERNATIVAS

O Caso do Vale do Aço

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em: 29 de abril de 2024.

 Documento assinado digitalmente
ALEX FERREIRA MAGALHAES
Data: 31/07/2024 11:28:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (UFRJ)

 Documento assinado digitalmente
PEDRO DE NOVAIS LIMA JUNIOR
Data: 29/07/2024 23:08:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Pedro Novais Lima Júnior
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (UFRJ)

 Documento assinado digitalmente
JUPIRA GOMES DE MENDONÇA
Data: 22/07/2024 13:34:10-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Jupira Gomes de Mendonça Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

 Documento assinado digitalmente
HELVECIO MIRANDA MAGALHAES JUNIOR
Data: 24/07/2024 08:50:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Helvécio Miranda Magalhães Júnior Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

 Documento assinado digitalmente
MARCELO VIEIRA CORREA
Data: 29/07/2024 17:58:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Marcelo Vieira Correa
Centro Universitário Católica do Leste de Minas Gerais (Unileste)

Rio de Janeiro
2024

Aos meus pais (*in memoriam*), à minha a família e a todos que sonham e lutam por dias melhores.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Maria Tereza, pela paciência e apoio.

À minha filha Amanda Andrade e à Maitê Araújo, pelo incentivo.

Ao professor Alex, pelas orientações.

Aos membros da banca examinadora.

Ao colega Lucas Botti, pelo apoio.

À Tucha, que me salva sempre com seu rigor e trabalho.

Ao amigo César Lima de tantas histórias e solidariedade.

Aos amigos da Santa Casa BH, pela torcida.

Aos meus companheiros dos Encontros para o Socialismo, pelas reflexões saudáveis.

Aos colegas e professores do IPPUR/UFRJ pelo privilégio de estudar juntos num centro de excelência na produção do conhecimento crítico.

RESUMO

Neste trabalho, investiga-se a Região Metropolitana do Vale do Aço em Minas Gerais (RMVA), mediante levantamento de dados históricos e da evolução do Aglomerado Urbano do Vale do Aço (AUVA), intensificado com a implantação das usinas siderúrgicas, Acesita, hoje ArcelorMittal, e Usiminas. Demonstra-se o processo de constituição e dos planos elaborados para a gestão e planejamento da RMVA, em particular o Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Aço (PDI) de 1978 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), aprovado em 2018. Suportado pela metodologia comparativa e do estudo de caso, relaciona-se a RMVA ao processo de criação e institucionalização das RMs brasileiras. Destaca-se o estudo sob a forma de organização do Estado brasileiro, em particular a organização federativa e a peculiaridade do federalismo de três entes e a autonomia municipal como determinante para a estruturação das regiões metropolitanas. É apresentado um quadro geral de atualidade organizativa das 83 regiões brasileiras. Realiza-se análise comparativa entre a RMVA, RM Natal, RM Rio de Janeiro e RM São Paulo, além de levantar elementos da organização jurídico-institucional de três metrópoles internacionais, Berlim, Londres e Paris considerando as diferenças entre as estruturas governamentais em cada país. Articulam-se de forma central, nesta pesquisa, os desafios do processo de institucionalização das regiões metropolitanas e sua causalidade, para relacioná-las com o processo de metropolização e urbanização por que passam as estruturas territoriais do Brasil e do mundo.

Palavras-chave: regiões metropolitanas; Vale do Aço; institucionalização; metropolização; federalismo; autonomia.

ABSTRACT

This research investigated the Vale do Aço Metropolitan Region in Minas Gerais (RMVA), by surveying historical data and the evolution of the Vale do Aço Urban Agglomerate (AUVA), intensified with the implementation of the steel industry, Acesita, known today as ArcelorMittal, and Usiminas. The constitutional process and plans drawn up for the management and planning of the RMVA are demonstrated, in particular the Vale do Aço Integrated Development Plan (PDI) of 1978 and the Integrated Development Master Plan (PDDI), approved in 2018. Supported by comparative methodology and case study, it relates the RMVA to the creation and institutionalization process of Brazilian RMs. The study under the form of organization of the Brazilian State stands out, more specifically the federative organization and the peculiarity of the federalism of three entities and municipal autonomy as a determinant for the structuring of metropolitan regions. A general picture of the current organizational status of the eighty-three Brazilian regions is presented. A comparative analysis is carried out between the RMVA, RM Natal, RM Rio de Janeiro and RM São Paulo, in addition to surveying elements of the legal-institutional organization of three international metropolises, Berlin, London and Paris, considering the differences between the government structures in each country. The challenges of the institutionalization process of metropolitan regions and their causality are centrally articulated in this research, to relate them with the process of metropolization and urbanization that the territorial structures of Brazil and the world are going through.

Keywords: metropolitan regions; Vale do Aço; institutionalization; metropolization; federalismo; autonomy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Região Metropolitana do Vale do Aço.	26
Figura 2 – Sertão Leste.	45
Figura 3 – Mapa da Comarca de Villa Rica.	46
Figura 4 – Linha Férrea Vitória-Minas.	47
Figura 5 – Pedido de busca sobre a comemoração do “Dia do Massacre” em Ipatinga/MG	54
Figura 6 – Vila Luciânia.	60
Figura 7 - Gráfico da distribuição das RMs nas regiões brasileiras.....	120
Figura 8 - Gráfico do ano de criação das RMs no Brasil	121
Figura 9 - Gráfico de distribuição das RMs por região e por ano de criação	122
Figura 10 - Gráfico das Instâncias executivas	123
Figura 11 - Gráfico das Instâncias colegiadas.....	123
Figura 12 - Gráfico dos sistemas de alocação de recursos implantados nas RMs	124
Figura 13 - Gráfico dos PDUIs previstos na Lei 13.089/2025.....	125
Figura 14 - Mapa da RMSP.....	144
Figura 15 - Linha do tempo do PDUI da RMSP.....	151
Figura 16 - Gráfico das Receitas e despesas do Fundo Metropolitano do Estado de Minas Gerais 2004-2013	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro das RMs de Natal, Rio de Janeiro e São Paulo.....	127
Tabela 2 - Adesão ao tratado do Parlamento Comum.	129
Tabela 3 - Evolução da receita e da despesa do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (valores atualizados). Minas Gerais – 2004-2013.....	164
Tabela 4 - Quadro da evolução da população total e urbana da AUVA.	172
Tabela 5 - Eixo temático I.....	178
Tabela 6 - Eixo temático II.....	179
Tabela 7 - Eixo temático III.....	179
Tabela 8 - Eixo temático IV.	180
Tabela 9 - Eixo temático V.	180
Tabela 10 - Eixo temático VI.....	180
Tabela 11 - Comparação entre planos de 1978 e 2018.	183
Tabela 12 - Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA..	192
Tabela 13 - Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA (CDDM).....	193
Tabela 14 - RMs Região Sudeste.....	256
Tabela 15 - RMs Região Sul	257
Tabela 16 – RMs Regiões Sul e Centro-Oeste.....	258
Tabela 17 – RMs Região Nordeste	259
Tabela 18 – RMs Região Nordeste (continuação).....	260
Tabela 19 – RMs Região Norte	261

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ACESITA – Companhia Aços Especiais Itabira

ADI – Ações Diretas de Inconstitucionalidade

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

AMVA – Associação dos Municípios do Vale do Aço

APVA – Associação dos Professores do Vale Aço

ARMVA – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço

AU – Aglomeração Urbana

AUVA – Aglomerado Urbano do Vale do Aço

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDMN – Conselho Deliberativo Metropolitano de Natal

CENIBRA – Celulose Nipo-Brasileira S/A

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico

CODEGRAN – Conselho Deliberativo da Grande São Paulo

COMPERJ – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

CONSULTI – Conselho Consultivo

CSA – Companhia Siderúrgica do Atlântico

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CUT VA – Central Única dos Trabalhadores do Vale do Aço

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DEM – Democratas

DER – Departamento de Estradas e Rodagens

EC – Emenda Constitucional

ECPI – Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal

EFVM – Estrada de Ferro Vitória a Minas

EMPLASA – Empresa Metropolitana de São Paulo

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

FNDU/OP – Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano/Outros Programas

FNEM – Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPIC – Funções Públicas de Interesse Comum
FUNDEP/UnP – Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra
Potiguar
FUNDREM – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do
Rio de Janeiro
GLA – Greater London Authority
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e
sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e
de Comunicação
IGC – Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo
INCT – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVA – Imposto sobre Valor Agregado
KNF – Fórum Municipal de Vizinhança de Berlim e Brandemburgo
LEDUB – Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico
Brasileiro
MGP – Metropole du Grand Paris
MMP – Macrometrópole Paulista
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MUSA – Mineração Usiminas S.A.
NTU – Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
OP – Orçamento Participativo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAF – Planos de Acompanhamento Fiscal
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Projeto de Lei

PLAN RIO – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PPG-PUR/IPPUR – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR

PPS – Partido Popular Socialista

PROFAVELA – Programa Municipal de Regularização de Favelas

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

REGIC – Programa Regiões de influência das cidades

RM – Região Metropolitana

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RMVA – Região Metropolitana do Vale do Aço

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SEF – Secretaria de Estado da Fazenda

SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SES – Secretaria de Estado da Saúde

SNI – Serviço Nacional de Informações

SNSF – *Swiss National Science Foundation*

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TR – Termo de Referência

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UMSA – Usiminas Mecânica S.A.

Unileste – Centro Universitário Católica do Leste de Minas Gerais

UNMP – União Nacional Por Moradia Popular

UPL – Usiminas Participações e Logística S.A.

UTE – União dos Trabalhadores do Ensino

VvB – Verfassung von Berlin (Constituição de Berlim)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Contextualização	16
1.2 Problema central	23
1.3 Recorte espacial do objeto de estudo e abordagem metodológica.....	26
1.4 Estruturação da tese e sua capitulação	29
1.5 Bases fático-teóricas de apoio à pesquisa	31
1.6 Dos fundamentos da pesquisa	36
1.7 Planejamento, integração administrativa e a Metrópole.....	38
2 A RMVA E OS MARCOS DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA.....	44
2.1 Período colonial	44
2.2 Século XX.....	47
2.3 O Massacre de Ipatinga	52
2.4 Marcos da evolução da RMVA	55
2.5 Marcas da ocupação territorial brasileira.....	57
2.6 Modos de formação de cidades no Brasil.....	58
3 AUTONOMIA E OS ASPECTOS FEDERATIVOS DETERMINANTES PARA A CONFORMAÇÃO DE ESTADOS NACIONAIS DIVERSOS E DE ESTADOS FEDERADOS, MUNICÍPIOS E REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL.....	63
3.1 Federalismo	66
3.1.1 Monarquia e República.....	68
3.1.2 Movimentos independentistas americanos.....	69
3.1.3 Conjurações e outros movimentos contra Coroa no Brasil.....	70
3.1.4 O Império no Brasil.....	73
3.1.5 A República no Brasil	73
3.1.6 Soberania e autonomia	74
3.1.6.1 Soberania	74

3.1.6.2 Autonomia	76
3.1.7 Federação e confederação.....	77
3.1.8 Federalismo, cooperação e competição.....	78
3.1.9 O Federalismo em suas diversas matizes.....	80
3.1.9.1 As federações atuais.....	80
3.1.9.2 Os modelos de federação existentes no mundo	81
3.1.9.3 A Federação alemã	81
3.1.9.4 Federação Suíça	82
3.2 Federalismo no Brasil.....	83
3.2.1 Distribuição da competência constitucional.....	84
3.2.2 Tratamento tributário e competências dos entes federados nas Constituições brasileiras.....	85
3.2.2.1 Constituição de 1824.....	86
3.2.2.2 Constituição de 1891.....	86
3.2.2.3 Constituição de 1934.....	87
3.2.2.4 Constituição de 1937.....	87
3.2.2.5 Constituição de 1946.....	88
3.2.2.6 Constituição de 1967.....	89
3.2.2.7 Constituição de 1988.....	89
3.2.3 O desafio das ações articuladas entre os entes federados subnacionais face ao arranjo federativo de 1988	90
3.3 O Município no arranjo federativo brasileiro	92
3.4 Descentralização e participação popular no Federalismo brasileiro.....	93
3.5 A questão metropolitana no Estado federado brasileiro	98
4 A METROPOLIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS	102

4.1 Análise de elementos institucionais de regiões metropolitanas na Europa – e no Brasil	107
4.2 Três regiões metropolitanas europeias: Paris, Londres e Berlim.....	112
4.2.1 Região Metropolitana de Paris	112
4.2.2 Região Metropolitana de Londres	115
4.2.3 Região Metropolitana de Berlim	116
4.3. Regiões metropolitanas brasileiras: quadro da situação atual.....	119
4.3.1 Quadro geral das regiões metropolitanas no Brasil.....	119
4.4 Análise de três regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Natal: suas organizações, semelhanças e desafios.....	125
4.4.1 Região Metropolitana de Natal	128
4.4.2 Região Metropolitana do Rio de Janeiro	133
4.4.3 Região Metropolitana de São Paulo	144
4.4.3.1 Atual legislação da Região Metropolitana de São Paulo	148
4.4.3.2 Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)	150
4.5 A institucionalização e a participação da sociedade	156
5 ALTERNATIVAS DE ARRANJO INSTITUCIONAL APRESENTADAS NA RMVA:	
 a participação institucional municipal, do Estado e da sociedade no	
planejamento metropolitano	159
5.1 A evolução do planejamento e a conformação da Região Metropolitana do Vale do Aço.....	159
5.2 Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço	162
5.3 Planos de Desenvolvimento Regional do Vale do Aço	164
5.3.1 Estudo Preliminar: diretrizes para o desenvolvimento microrregional do Vale do Aço.....	164
5.3.2 Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale Do Aço (PDI).....	167
5.4 Mobilização popular, Assembleia Constituinte, eleições municipais e criação da Região Metropolitana do Vale do Aço	173

5.5 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço.....	178
5.6 Principais desafios à implementação institucional das regiões metropolitanas e algumas soluções propostas na RMVA.....	187
5.7 Elementos da participação social no processo de planejamento metropolitano	190
5.8 Conflitos entre os municípios integrantes das regiões metropolitanas	195
5.9 Conflitos internos em consequência da legitimidade da representação dos poderes municipais presentes na região metropolitana	196
5.10 Tratamento do PDDI às possíveis controvérsias entre executivo e legislativos municipais e estadual em face das decisões da RMVA	202
6 CONCLUSÃO	205
REFERÊNCIAS.....	225
7 APENDICE.....	255
7.1 PLANILHAS REPRESENTATIVAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL.....	255

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O Brasil – assim como diversos países no mundo – está envolvido com o fenômeno da metropolização e urbanização. Segundo Lefebvre (2001), a formação de vastas áreas urbanas é um desdobramento direto dos processos capitalistas, de apropriação de espaços, de reprodução e produção de riquezas com vistas à acumulação e, por consequência, da geração de desigualdades sociais, alienação e fragmentação do espaço. As cidades convivem com a atuação do capital, que não se submete às fronteiras culturais, sociais e econômicas tradicionais das cidades.

Os Estados, buscando respostas para processos como esses, procuram formas de institucionalização no sentido da administração e da cooperação, o que quase sempre não se mostra eficaz.

Ações institucionais, visando potencializar uma administração que compatibilize os diferentes interesses e as próprias organizações estatais dos variados países, não têm se mostrado suficientemente eficazes para compatibilizar o avanço da urbanização com a equalização e acesso das populações aos resultados da geração de riquezas que o processo proporciona.

Por outro lado, aspectos relacionados à resistência à organização regional, decorrentes das tradições citadinas e da identificação de elementos referenciados em grupos dominantes locais, que visam à manutenção ou ampliação dos mecanismos de poder concentrados historicamente nesses territórios, são fenômenos que influem acerca das dificuldades de se estabelecer uma governança metropolitana.

O arranjo institucional brasileiro prevê, além do arco federativo, instituições que, embora desprovidas das prerrogativas e competências de entidade política autônoma, são unidades regionais com funções administrativas e executórias. Estas têm, constitucionalmente, a atribuição de integrar o planejamento e a gestão das funções públicas que ultrapassam os limites locais, adquirindo caráter regional. Constituem-se assim como instâncias intermediárias no planejamento e na articulação de políticas públicas em determinado território. São as Regiões Metropolitanas (RMs), Aglomerações Urbanas (AUs) e microrregiões que os Estados federados, por força do art. 25, § 3º, da Constituição Federal, foram autorizados a instituir (Brasil, 1988).

Essas entidades são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) e suscitadoras de intenso debate acerca de sua natureza jurídica, de sua instrumentalidade e da efetividade no sentido da organização do processo de planejamento urbano em territórios que abrigam grande parte da população brasileira atual.

A complexidade institucional do Estado brasileiro – já significativa, dada sua extensão territorial, as desigualdades sociais e regionais, o processo de desenvolvimento econômico e social incipiente, a explosão urbana, os bafejos democráticos em meio ao autoritarismo histórico, o federalismo de três entes federados, com a citada autorização constitucional aos Estados de criar estruturas regionais no meio urbano – adquiriu mais um elemento a considerar no cipoal organizativo da administração pública a partir do final da década de 1960.

A história do planejamento regional e urbano no Brasil se enquadra na Primeira Divisão Internacional do Trabalho (Pochmann, 2001), ou seja, revela elementos reativos a condicionamentos sociais ou econômicos externos ou episódios regionais específicos desencadeados desde o início da colonização, como os ciclos do pau-brasil, da cana-de-açúcar, do café e de outros, dada a ausência da conformação de um projeto de um país que, embora tenha declarado sua independência, não alterou significativamente a organização política e econômica imposta por Portugal, com o extrativismo e a escravidão como marcas da geração concentrada de riquezas por grupos dominantes e cuja política econômica Furtado (2005) resumiu como a “socialização de perdas”.

Eventos políticos de grande relevância na história do Brasil, como a Independência, a República e outros, não decorrem de amplos processos de mobilização popular, ao contrário, elites locais ou grupos de interesses sublevam-se objetivando ampliar espaços de poder e de influência com vista a avolumar ou consolidar suas riquezas e influências nas decisões nacionais.

A vinculação do poder ao domínio do território, cedido em partilhas mediante capitanias ou sesmarias pela Coroa portuguesa, depois em programas governamentais de distribuição de terras pelo Estado brasileiro, ou no apossamento por grileiros e outros operadores privados, ou ainda pelo próprio poder público por

seus agentes, usando de meios diversos, inclusive a violência, tem marcado a história da ocupação territorial no País.

O poder local, oligárquico, fragmentado e representado por figuras detentoras do reconhecimento estatal de seu *status*, centrado no mandonismo de um chefe, coronel ou caudilho, cuja diferenciação na denominação regional não esconde as práticas comuns de centralização violenta das deliberações sobre assuntos de interesse público e influência sobre as decisões políticas no Brasil, fincou marcas na história política, social e econômica, que influenciaram e sugestionam a composição da estrutura jurídico-estatal do país.

Promover investigação crítica sobre questões aqui apregoadas é a motivação do projeto de pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação (PPG-PUR) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e apresentado neste trabalho.

A análise dos elementos constituidores do processo de urbanização de determinada região, do transbordamento de uma cidade para outra e dos papéis que algumas localidades desempenham no processo econômico e social do território suscitou indagações ao signatário desde a primeira experiência de participação no órgão responsável pela política de habitação, quando do processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Ipatinga, em Minas Gerais, em 1989.

Experimentação impactante acerca do posicionamento conservador de grupos organizados na cidade que convenceram parte do Poder Legislativo local a se mobilizar para impedir o debate sobre instrumentos urbanísticos inovadores para aquele momento, como o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Solo Criado e seus desdobramentos em Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir e outros. O conflito estabelecido culminou na não aprovação do Plano Diretor naquela data.

Ipatinga, município do Estado de Minas Gerais, é a sede da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), composta de mais três cidades, quais sejam, Coronel Fabriciano, Santana do Paraíso e Timóteo, as quais, junto com a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), formam em Minas os dois organismos previstos constitucionalmente para organizar as aglomerações conurbadas e pendulares de municípios em determinado Estado-Membro.

Como filho de família que migrou do interior do Espírito Santo para esta região, muitos são os impulsos para se estudar a RMVA. Desde a juventude do autor, trabalhar numa cidade, estudar e morar noutra, praticar atividades de lazer na terceira ou numa seguinte, integrantes do que em Minas se denominou de “Colar Metropolitano”, são realidades do território regional que, embora não tão extenso, o mesmo vivenciou intensamente.

O pesquisador nasceu no Município de Colatina, localizado na região norte do Espírito Santo, e sua família migrou para a Região do Vale do Aço, no leste de Minas Gerais, no ano de seu nascimento, em 1960. Buscava-se, naquela época trabalho e melhores condições de vida com a construção da Empresa Usiminas numa cidade denominada Coronel Fabriciano, em Minas Gerais, no então Distrito de Ipatinga. Esse movimento migratório foi intenso durante duas décadas até o final da chamada expansão das plantas industriais da Acesita e Usiminas, a partir de 1980.

A migração inicial se deu com o pai da família que, em 1959, já havia se deslocado para trabalhar no Vale do Aço para conseguir uma moradia e, depois, buscar o restante da família. Na área da Usiminas tudo estava em construção. Além das instalações da indústria, estavam em construção os bairros projetados de forma estratificada para receber os trabalhadores. Como a maioria das cidades projetadas sob a orientação do modernismo urbanístico (Mendonça, 2006), à alta chefia era destinada a região de localização e padrão das edificações mais nobres, destinada aos operários qualificados, especializados e de média escolaridade. Os bairros, correspondentes à hierarquia, de forma diferenciada seguiam padrões de tamanho e acabamento da edificação, acesso a equipamentos urbanos como escola, unidade de saúde, igrejas, comércio etc.

O senhor João Costa, pai do pesquisador, que atuava na construção civil como pedreiro, não tinha lugar na cidade estruturada, indo morar fora da região da fábrica, na periferia da cidade de Coronel Fabriciano, em um cortiço denominado “Beco da Rua Treze de Maio”. Essa cidade, até a emancipação da cidade de Ipatinga, em 28 de abril de 1964, era a sede do Aglomerado Urbano do Vale do Aço.

Já nessa época o caráter pendular de uma região metropolitana, assim dizendo, o deslocamento cotidiano de pessoas de uma localidade para outra, seja para trabalhar, estudar, adquirir bens e outras atividades, já se mostrava intenso, visto que a cidade de Coronel Fabriciano ficava entre duas áreas de concentração de

pessoas e de atividades diversas. De um lado, Ipatinga, de outro, Timóteo, que abrigava a Empresa Siderúrgica Aços Especiais Itabira (Acesita), já existente desde 1940, e que curiosamente, por força das alianças políticas conservadoras regionais com o Governador Magalhães Pinto, emancipou-se no mesmo dia, mês e ano que Ipatinga. Como o comércio e as atividades institucionais concentravam-se em Fabriciano, era intenso o ir e vir entre as três cidades.

No Massacre de Ipatinga, em 7 de outubro de 1963, episódio que será discorrido à frente, constatou-se que, dentre os operários mortos ou feridos, alguns moravam no então Distrito de Santana do Paraíso, a outra localidade hoje cidade integrante da região metropolitana, além de Timóteo e Coronel Fabriciano.

Nessa última, se a história da primeira metade do século XX, foi caracterizada pela expressão “psiu calado!”, que inspirava grande parte dos nomes de bairros ou ribeirão da cidade como “calado, caladão ou caladinho”, e diziam respeito ao encontro com um homem perigoso, no caminho de um entroncamento do hoje Ribeirão Caladão, quando da passagem de uma localidade a outra, a partir da década de 1960, com o Massacre de 7 de outubro de 63, tornou-se assunto proibido, ou seja, o medo das forças militares impunha o silêncio sobre o fato, agravado depois pelo golpe e pela presença constante dos militares e das forças de repressão, nesta que se tornou uma região de segurança nacional.

A Comissão Nacional da Verdade, instituída pela Lei n. 12.528/2011 (Brasil, 2011), ao apurar as graves violações de direitos humanos ocorridas no Brasil, durante o período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, juntou farta documentação sobre a ação de militares, políticos e representantes das empresas contra supostos opositores do regime. Dentre as ofensas a direitos, a que mais repercutia no Vale do Aço era o sistema de vigilância sobre a vida dos cidadãos. Havia um serviço de espionagem que agia no interior das empresas, nas escolas, nas igrejas, no comércio ou nas ações comunitárias, com monitoramento durante 24 horas por dia. Muitos dos investigadores – “dedos duros”, segundo os trabalhadores da época – eram registrados e usavam os uniformes das empresas para se “misturarem” e não serem reconhecidos.

No Vale do Aço, a conurbação, como um fenômeno urbano de encontro e eliminação de pontos territoriais divisórios, resultantes da expansão das cidades

limítrofes, é presente e, pela mobilização econômica e social, decorrente de plantas industriais de grande porte como a Usiminas, Acesita – hoje Arcelor Mittal – e outras.

O autor, ainda na infância na década de 1960, em suas primeiras experiências de trabalho, foi vendedor do jornal semanal publicado no Município de Coronel Fabriciano, “O Vale do Aço”. Aos sábados, por volta das 6 da manhã, coletava os exemplares na redação do jornal e caminhava até a portaria da Acesita, indústria localizada em Timóteo, na outra margem do Rio Piracicaba, para vender os jornais aos operários que entravam e saíam nas trocas de turnos de trabalho existentes.

Na década de 1970, também, vendia picolés da fábrica denominada “Sorveteria Xanã”, quase sempre aos domingos, saindo do Centro de Coronel Fabriciano para ir ao bairro Amaro Lanari, já nas imediações com Ipatinga, para vender picolés para os praticantes e assistentes no campo de futebol do “Industrial Futebol Clube” com algum outro clube esportivo da região.

Ser bancário em Timóteo e morar em Coronel Fabriciano a partir de 1978, ou ministrar aulas nos cursinhos de supletivo e pré-vestibular nas três cidades na década de 1980, evidencia a experiência regional de atuar em municípios diferenciados, mas que integram o que viria a se constituir na Região Metropolitana do Vale do Aço.

Para o autor, iniciativas de transformar o “Aglomerado Urbano” em uma comunidade regional integrada eram identificadas e fortalecidas desde muito cedo. Frequentar o “Bar do Fátia” de vitaminas e batidas, do amigo Paulo Cruz, a grande referência cultural do Vale do Aço, cujo subsolo no bairro Acesita, em meados da década de 1970 era o “*bunker*” de discussões de como enfrentar a ditadura e seus tentáculos no Vale do Aço. Participar da Pasárgada em Timóteo, titularizada pelo mestre Reginaldo que, mais que uma livraria, era um projeto coletivo de cultura e práticas alternativas de artes como dança, teatro, capoeira e outras manifestações que representavam confronto crítico à cultura oficial imposta pelo conluio entre as administrações públicas e as grandes empresas instaladas na região. Atuar no Grupo de Teatro Leme em Coronel Fabriciano entre 1975 e 1980, ou no Grupo Salazar de Cultura, este organizado junto aos estudantes do Unileste quando ainda era PUC Minas em 1980. Ajudar a organizar e participar da Feira de Manifestações culturais da Região do Vale do Aço e da Semana do Cinema Brasileiro do Kinocks Clube de Cinema, que colocou a região do Vale do Aço, à época, como um dos pontos de

referência nacional para lançamentos de filmes importantes como *O Beijo no Asfalto*, *O Homem Que Virou Suco* e *Gaijim* (Carvalho Neto, 2020).

Participar junto com o amigo Humberto Medeiros das aulas de dança da senhora Zélia Olguim em Ipatinga e visitar o Grupo de Teatro Cleyde Yaconis dirigido pelos Darcy Monico e Zé Lopes Sobrinho no bairro Bom Retiro em Ipatinga revelam que as divisas municipais eram meramente formais e, nas manifestações culturais, já se buscava a integração regional do Vale do Aço, em parte até como resistência às elites de cada localidade que insistiam com os dirigentes das empresas em demarcar o território de interesse de cada cidade.

Nas lutas populares e na organização sindical, o período compreendido entre as décadas de 1970 e 1980 também foi base originária do caráter regional da futura região metropolitana, visto que, nas primeiras organizações sindicais, procurou-se articular a luta sempre em mais de uma cidade. Os primeiros encontros de bancários na região, em 1979, que contavam com a participação dos dirigentes do sindicato em BH, já reunia empregados de Coronel Fabriciano e Timóteo. Mais tarde, foi organizado sob a liderança de João Magno de Moura, funcionário à época do Banco Nacional em Ipatinga e que depois veio a ser Vice-Prefeito, Prefeito e Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores em Ipatinga, o Sindicato dos Bancários do Vale do Aço.

O mesmo ocorreu quando da criação da Associação dos Professores do Vale Aço (APVA), da qual o autor foi dirigente eleito em 1985, que foi transformada depois em União dos Trabalhadores do Ensino (UTE), cuja seção regional tem uma atuação sindical marcante nas lutas sindicais e gerais do Vale do Aço. Assim se sucedeu na articulação de inúmeros movimentos sindicais e sociais. O Sindicato dos Trabalhadores no Comércio é integrado às duas cidades, Coronel Fabriciano e Timóteo e manteve estreita relação com o sindicato dos comerciários de Ipatinga. Esse movimento coletivo que envolvia militantes e dirigentes de todas as cidades articulou, em meados da década de 1980, a Central Única dos Trabalhadores do Vale do Aço (CUT Vale do Aço), atestando que a iniciativa de criação da Região Metropolitana tinha base social e se colocava como instrumento de mobilização para toda a região.

Durante dois mandatos consecutivos, o autor foi membro do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Vale do Aço, representando a sociedade civil pela entidade de cujo movimento social é militante; a Associação Habitacional do Vale

do Aço, filiada à União Nacional Por Moradia Popular (UNMP) e atuou como técnico da instituição contratada pelo Estado de Minas Gerais para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), o Centro Universitário Católica do Leste de Minas (Unileste), mantido pelo Universidade Católica de Brasília.

Os contornos preliminares do objeto da pesquisa surgiram desde que o mandato do Deputado Estadual Ivo José (PTMG), vigente no período de 1991 a 2003, evoluindo do debate existente sobre o tema, reformulou proposta arquivada e apresentou o projeto de lei de instituição da Região Metropolitana, que se consolidou, conforme informado como um complexo industrial regional urbano e foi objeto de estudos e projetos estruturados à época para o Aglomerado Urbano do Vale do Aço.

Atuante na área jurídica, em particular nos ramos do direito financeiro, administrativo, urbanístico e constitucional, as indagações acerca da repercussão sobre a criação de organismos intermediários aos entes federados sempre instigaram o titular da pesquisa.

As expectativas e até ansiedades do pesquisador acerca do caso em estudo e do objeto da pesquisa, a RMVA, mereceram e assim continuam uma permanente diligência no sentido de minimizar possíveis confusões e justaposições que possam resultar em distorções, distanciamento do tema, subjetividades de análises e outras consequências indesejadas.

1.2 Problema central

A trajetória do poder local no Brasil, desde o período colonial até o processo constituinte que culminou com a institucionalização de três entes federados, os impactos da metropolização e da urbanização e evolução própria da RMVA são fatores altamente relevantes e permearam a pesquisa em curso.

Acerca do papel das cidades no Brasil, sublinhe-se que numa de suas brilhantes aulas sobre a história do planejamento urbano, a professora Fania Fridman, do PPG-PUR, num momento de reflexão teórica sobre nosso processo de urbanização, sintetizou, em resposta a uma questão levantada pelo autor desta tese, que o poder local no Brasil sempre foi determinante para a estruturação institucional do País.

No caso brasileiro, o fato de o Município ser dotado de autonomia constitucional e as controvérsias decorrentes desse relacionamento institucional que, no caso das

regiões metropolitanas, é tratado pela doutrina como “Conflito de Competências”, também foi pretexto que estimulou a apresentação de um projeto para pesquisa no Programa de Doutorado PPG-PUR.

O tema e sua repercussão ficaram ainda mais presentes quando, como professor de graduação em Direito e membro da equipe do Unileste, contratado para elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Institucional (PDDI) da RMVA, houve atuação direta do pesquisador no diagnóstico e na prospecção de diretrizes para o Arranjo Institucional.

Como acontece com boa parte dos estudantes, as certezas presentes no ingresso no Programa de Doutorado são travestidas em dúvidas atroztes quando se deparam com as inúmeras disciplinas que permeiam seu objeto de estudo. Ressalte-se aqui quão satisfatória é a experiência de estudar num ambiente de sapiência e criticidade como é o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR).

As disciplinas que se sucedem desencadeiam um processo de aprendizado e de estímulo à pesquisa que, utilizando a autoridade de ser o mais experiente da turma de 2017, repetir inúmeras vezes aos colegas quão privilegiados somos pelo acesso a tão importante centro de estudos. Isso num momento em que as autoridades buscavam, pela restrição de recursos e por posicionamento ideológico, dissociar a excelência acadêmica e o senso crítico, além da contenção do acesso gratuito e universal ao ensino no País.

Entre as variadas questões acadêmicas, metodológicas, conceituais e históricas que advieram, algumas se apresentaram como decisivas no sentido do levantamento de possibilidades hipotéticas acerca das querelas e dos embaraços ao planejamento e governança compartilhados nas regiões metropolitanas.

A construção da questão de pesquisa parte da premissa de que há uma série de conflitos e entraves na institucionalização das regiões metropolitanas. Num esforço de síntese da questão central da pesquisa, dadas as condições em que se encontram as RMs brasileiras, mas também outras no nível internacional, a formulação deve evidenciar e examinar as adversidades que esse organismo intermediário da estrutura administrativo-constitucional brasileira apresenta.

A questão central que motiva a pesquisa e cujos resultados as RMs deveriam apresentar, portanto, concentra-se no seguinte enunciado: **Quais razões concorrem**

para que regiões metropolitanas encontrem tantos desafios para se implantar, gerir e planejar o tratamento das funções públicas de interesse comum?

Na pesquisa, procura-se desvendar elementos que favorecem os obstáculos à implementação das RMs, considerando que não há presunção de que todas as dificuldades sejam decifradas. Contudo, a identificação dos seus reveses potencializa detalhamento e valorização das regiões metropolitanas como um importante instrumento de gestão e planejamento regional.

No Brasil, um dos mais significativos desafios é a forma como a Constituição organizou sua estrutura federativa. A legislação, a jurisprudência existente e os próprios arranjos institucionais estruturados ainda não foram suficientes para compatibilizar expectativas e interesses dos Estados federados e os municípios e entre os próprios municípios, além da incipiente participação social.

Na investigação, procura-se relacionar esses contratempos de caráter geral à sua aplicação local, em particular na Região Metropolitana do Vale do Aço, que apresenta histórico de fragmentação e de reaproximação entre os municípios que a integram.

Isso posto, nesta pesquisa o objetivo central é demonstrar os desafios internos e externos identificados na RMVA, bem como alternativas e proposituras em curso, com base no estudo de sua história, da criação e dos seus instrumentos de gestão e planejamento, como o PDDI. Em seguida, busca-se, com suporte em uma abordagem comparativa com os instrumentos de outras RMs do País e do exterior, estudar mecanismos de decisão da governança interfederativa metropolitana. Com alicerce nesse enfoque, subdividiu-se o objetivo central nos seguintes objetivos específicos:

a) compreender os desafios que são comuns a RMs nacionais e internacionais;

b) compreender como a organização federativa brasileira contribui para as dificuldades de implantação das regiões metropolitanas;

c) compreender como o arranjo institucional que desconsidere todos os envolvidos, Estados e municípios, esses últimos polarizados por uma metrópole, mas não somente eles, também os poderes e a sociedade local e regional, podem concorrer para embaraçar a institucionalização das RMs;

d) compreender como as dificuldades gerais se expressam na RMVA;

e) verificar medidas ou proposições do PDDI da RMVA que podem minimizar as dificuldades de implementação das RMs.

1.3 Recorte espacial do objeto de estudo e abordagem metodológica

Figura 1 – Região Metropolitana do Vale do Aço.



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

A orientação da pesquisa surgiu da combinação instrumental de elementos metodológicos do estudo de caso com o método comparativo. Segundo Gil (2012), o método comparativo se caracteriza como um procedimento que busca proporcionar ao pesquisador meios técnicos para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais. O método comparativo procede pela investigação de indivíduos, fenômenos ou fatos, de forma a ressaltar as diferenças e similaridades entre eles com o objetivo de estabelecer correlações.

O estudo de caso, por sua vez, é caracterizado por Gil (2012) em estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado. Buscou-se investigar um fenômeno atual em seu contexto de realidade considerando que as fronteiras entre fenômeno e contexto não

são definidas de forma explícita, mediante a utilização de várias fontes de evidência para a construção do objeto pesquisado. A complementaridade entre a comparação e o estudo de caso é apontado por diversos autores, como Gil (2012), Sartori e Morlino (1994) e Rebouças, Leite e Marques (2016).

O objeto eleito para o estudo de caso é a própria Região Metropolitana do Vale do Aço, considerando sua história de formação, suas instituições e atores relevantes, bem como seus instrumentos normativos. Buscou-se, para a elaboração do estudo de caso, bibliografias que intentam contar a história regional com suporte em fatos marcantes, que impactaram a sociedade de toda a região, além de dois estudos técnicos.

O primeiro projeto, precedido por um Estudo Preliminar quatro anos antes, datado de 1978, foi realizado pela Fundação João Pinheiro com o título *Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano do Vale do Aço*. O segundo estudo técnico consultado, intitulado *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMVA*, foi desenvolvido pelo Unileste a pedido da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço (ARMVA), mediante contrato firmado em 2012. Na ocasião, foi elaborada a primeira versão do plano, contendo um diagnóstico, diretrizes e um sumário executivo. Discussões técnicas e ajustes de entendimento entre a equipe técnica do Centro Universitário e os novos dirigentes da ARMVA, possibilitaram a finalização da versão que foi apresentada e aprovada no Conselho Deliberativo e na Assembleia Metropolitana em 2018.

Ambos os estudos abordam a situação urbana, institucional e a articulação regional no âmbito da região e são base tanto para um histórico-diagnóstico, quanto para o levantamento de propostas no sentido da efetivação da implementação da RMVA.

Diversas bibliografias foram consultadas para contextualizar a história do desenvolvimento das cidades que compõem a RMVA, assim como dos acontecimentos marcantes considerados relevantes para a história local. Dentre essas, destacam-se o trabalho de Patrícia Genovez e Vagner Valadares, em que discorrem sobre a formação territorial de Coronel Fabriciano e Ipatinga entre as décadas de 1920 e 1960, e o trabalho de Carlindo Marques Pereira, cujo tema é o episódio fatídico ocorrido em 1963, conhecido como “O Massacre de Ipatinga”.

A consulta aos instrumentos normativos da RMVA foi efetuada na fonte, isto é, com os organismos que produziram as documentações, como o Unileste, a ARMVA, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), o Arquivo Público Mineiro, as bibliotecas dos quatro municípios integrantes da RMVA e os sites oficiais dos órgãos governamentais citados, dentre outros.

Para a análise comparada, foram selecionadas as seguintes RMs:

No âmbito internacional:

- a) Região Metropolitana de Berlim;
- b) Região Metropolitana de Londres;
- c) Região Metropolitana de Paris.

No âmbito nacional:

- a) Região Metropolitana de Natal;
- b) Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ);
- b) Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Os critérios de seleção seguiram a diretriz de apreciar o processo de implementação das maiores e mais complexas RMs, além da especificidade de Natal. No âmbito internacional, foram levantados dados básicos das citadas RMs, cujas informações podiam contribuir para a análise proposta na tese. Londres e Paris, dadas suas dimensões e por terem sido objeto de transformações significativamente recentes, puderam contribuir para as reflexões efetuadas. Berlim, por sua vez, foi selecionada por ser uma região metropolitana de um Estado Nacional que se caracteriza pela descentralização e que merece destaque no estudo em tela.

Para a análise das regiões RMs, primeiro apresentou-se um quadro geral com os dados básicos de todas as RMs instituídas no País; depois, numa avaliação específica, além da Região Metropolitana de Natal, cujas características da organização existente e a participação dos demais poderes no processo decisório a destacam no cenário brasileiro, foram pesquisadas as duas maiores regiões, cujo espaço urbanizado e a metropolização as aproxima, projetando um território de dimensões que podem extrapolar as conceituações acadêmicas de Megalópole e/ou outra.

A análise de cada RM parte da apreciação da legislação de criação, examinando o grau de centralização do processo que decidiu pela criação de cada

região. Verificou-se, também, o arranjo institucional de cada uma e, com base nesses dados, como se dá o processo decisório, a participação dos poderes e os canais de participação da sociedade.

No histórico da região observamos como estão sendo tratados, ou mesmo se não são objeto de tratamento, os desafios surgidos em razão da competência entre os entes integrantes (municípios e Estados, metrópole e municípios e municípios entre si).

Além disso, foram analisados os desafios de financiamento das políticas públicas e dos apontamentos relativos ao tratamento das funções públicas de interesse comum.

Dessa forma, delimitaram-se as características comparáveis para se aproximar de conceitos que sejam mais ajustados aos contextos específicos dos objetos, eliminando-se as variáveis incompatíveis.

Como se percebe, na pesquisa apresentada, revelam-se as expectativas do pesquisador em face do objeto dos estudos realizados. Em um estudo de caso que não se finca exclusivamente em um alvo, ou seja, na RMVA, mas que compatibiliza a análise de outras realidades e reflexões sobre o fenômeno metropolitano com os dados próprios e específicos da região do Vale do Aço, compartilham-se os movimentos que resultaram na composição dessa região metropolitana e, nesse sentido, submete-se ao risco de promover estudos sobre fatos e atos, com os quais, em alguma medida, mantém envolvimento direto.

1.4 Estruturação da tese e sua capitulação

Nessa trilha, a tese foi organizada em seis capítulos, incluídas esta Introdução e a Conclusão, em que se discorre sobre os aspectos jurídicos, econômicos, sociais, culturais e políticos das regiões metropolitanas.

As informações e documentações, bem como a arregimentação de teorias de base sobre as regiões metropolitanas e os institutos dos quais subjazem como o constitucionalismo, o federalismo, o municipalismo, a teoria do Estado e outros, foram base para promoção de análises que permearam o sujeito em apreciação e orientaram o estudo de caso, no sentido de transfazer as hipóteses em constructo que se firme em bases científicas.

Além das questões que envolvem o papel no Estado na RM, foi apresentado um estudo sobre o federalismo, no qual, partindo das teorias que orientaram a constituição do regime federal em diferentes países, aprecia-se o federalismo brasileiro e sua repercussão no arcabouço jurídico constitucional, em particular no que se relaciona às disposições que preveem a criação de regiões metropolitanas.

Os citados capítulos estão organizados com base nesta introdução, em que localizaram os elementos fáticos e teóricos que fundamentaram e que são motivadores da pesquisa. Procurou-se apresentar os contornos factuais ou reais da pesquisa, justificando a metodologia do estudo de caso, as relações pessoais e sociais que motivaram o pesquisador e os estudos sobre o estado e os entraves à institucionalização das regiões metropolitanas, considerando o processo acelerado de urbanização e metropolização.

Sublinhando o objeto do estudo de caso, o segundo capítulo trata especificamente da formação da Região Metropolitana do Vale do Aço, relacionando-a com a formação do território brasileiro ocupado, em especial nas regiões cuja peculiaridade da conurbação se faz presente.

Nesta parte da tese, fez-se a ligação com a ampliação do estudo de caso no sentido de identificar, no terceiro capítulo, no Brasil e no mundo, os desafios da implementação das regiões metropolitanas e o caso da RMVA, por meio de um estudo sobre a autonomia e os aspectos federativos na constituição dos Estados nacionais e dos Estados federados, municípios e regiões metropolitanas no Brasil.

Enfatizou-se, também, no terceiro capítulo a repartição das competências constitucionais entre os entes federados no Brasil, em particular aquelas delegadas aos municípios, ressaltando que esse arcabouço jurídico constitucional é cláusula pétrea na Carta constitucional brasileira. Uma das subseções desse capítulo trata da descentralização e da participação da sociedade na gestão pública e no processo de planejamento estatal, em especial nas regiões metropolitanas.

No quarto capítulo abordou-se, mediante a análise da urbanização e da metropolização, aspectos comparativos entre as regiões metropolitanas. De forma discursiva são estudadas algumas regiões europeias, como Paris, Londres e Berlim. De forma mais detalhada, com quadro que trata da origem e dos mecanismos legais de criação e níveis de implantação foram apresentadas as RMs brasileiras e enfatizados pontos centrais em três – a RM São Paulo, a RM Rio de Janeiro e a RM

Natal, esta última apresentando a novidade de constituição do Parlamento Metropolitano, alternativa de oportunidade da participação dos vereadores das câmaras municipais dos municípios integrantes da RM.

No quinto capítulo foram avaliados, de forma detida, alguns elementos de diagnóstico da RMVA apontados no PDI AUVA e no PDDI e estudadas algumas alternativas para o arranjo institucional apresentadas na RMVA. É também mencionada nesse capítulo a proposta de validação das decisões metropolitanas perante os órgãos representativos do Poder Legislativo estadual e municipal, uma das proposições integrantes do PDDI.

Prezar pelas prerrogativas que os poderes constituídos – não apenas o Poder Executivo, mas a Câmara de Vereadores e a Assembleia Legislativa – dispõem acerca de tomar decisões sobre matérias que estão na sua alçada, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, é uma das atenções que nesta tese aponta-se como de interesse para o processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil.

1.5 Bases fático-teóricas de apoio à pesquisa

O apoio aqui se concentra nos pilares teóricos que versam sobre o processo de urbanização experimentado pelo mundo ocidental, especialmente a partir do século XVIII, em que as cidades passaram a adquirir papel de preponderância no processo de produção da Revolução Industrial e suas repercussões na atividade econômica e nas relações sociais, tudo fruto da subversão liberal que se impôs como assento do modo de produção capitalista.

O liberalismo sublevado que irrompeu contra o poder absoluto dos reis acabou por implantar democracias liberais – ancoradas por arcabouços jurídicos gerais –, as Constituições, que, dentre outros princípios, instituíram a separação dos poderes e o sistema de *checks and balances*. Em alguns países da Europa e em grande parte das antigas colônias na América, instituíram-se a república e o federalismo,

O pensamento liberal influenciou os movimentos de independência nas colônias inglesa, espanhola e portuguesa, ancorados no pensamento republicano e expressos por conjurações no Brasil e pelas mobilizações de Bolívar, Hidalgo e outros (Colombo; Prado; Soares, 2007).

Entre o final do século XVIII e início do XIX, houve várias insurreições nos vice-reinos da Espanha, culminando com o surgimento de inúmeras repúblicas, porém

pouco foi o caráter popular desses movimentos, a maioria resultante de insatisfações das elites locais visando manter ou aumentar seus privilégios. Exceções importantes, como o Grito de Dolores no México e a Revolução do Haiti, esta última contra a colonização francesa.

No Brasil, as conjurações republicanas, notadamente as de Pernambuco, da Bahia, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, baseadas no Iluminismo francês, foram mobilizações no sentido de sobrelevar a monarquia e implantar a república (Starling, 2018). O formato de tais movimentos se reveste de um importante resgate histórico do pensamento republicano já presente no século XVIII, porém duramente reprimido pelas forças da Coroa portuguesa (Soares, 2017).

A independência brasileira distancia a antiga colônia portuguesa das novas repúblicas americanas, resultando num regime monárquico com o filho do imperador português assumindo a Coroa brasileira, o que proporcionou ao Brasil uma estabilidade governativa maior que os novos Estados nacionais americanos, envolvidos em guerras civis e fragmentação dos territórios.

A combinação entre a representação estatal dotada de soberania e a organização descentralizada de seções territoriais com autonomia e que se relacionam e convergem para o ideal de nação, que se expressa na federação, constituem parte significativa das atuais formas de organização dos Estados nacionais.

A federação, referência para os demais estados nacionais, é a que forma os Estados Unidos da América, caracterizado pela reunião de 13 colônias que, após a independência, resolveram unificar suas soberanias para constituir um Estado federado baseado em limites nítidos entre autonomia dos integrantes e o papel da União na condução do País. Sua organização e as bases teóricas que orientaram sua elaboração e implementação são constantes fontes de estudos sobre o federalismo.

No Brasil, essa organização, a partir da Constituição de 1988, foi oficialmente repartida e incluído mais um elo na corrente de formação federativa, o município, que, embora com representação territorial fragmentada em mais de 5.570 seções, adquiriu autonomia organizativa.

A autonomia municipal constitui o âmbito político-administrativo, orçamentário, financeiro e tributário, sendo desprovido apenas do Poder Judiciário e de alguns órgãos de controle como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, que atuam com

base na organização do Estado federado. Exceção neste último é a manutenção dos atuais tribunais de contas dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Os componentes arrolados acima e outros mencionados ao longo do texto constituem os fundamentos norteadores desta pesquisa, perscrutando subsídios que expliquem as dificuldades do processo de planejamento estatal nas regiões metropolitanas, tendo em vista as relações existentes entre os entes federados, esquadrinhando as origens desses desafios, combinando a análise da formação do Estado brasileiro e sua forma federativa de governo.

Sustenta-se como base preliminar de análise que, dissonante de diagnósticos e discursos recorrentes de que há baixa concentração de poder na entidade federativa municipal, o papel do poder local ao longo de nossa história tem sido superlativado, estando presente em boa parte das ações e articulações para influenciar as decisões gerais ao interesse de ordens oligárquicas.

O patrimonialismo reiterado nos regimes governamentais, influenciador dos sufrágios institucionalizados, sempre logrou papel de relevo nas definições nacionais, a ponto de afrontar balizamentos doutrinários seculares da teoria do federalismo, para estabelecer no Brasil uma federação de três entes.

Se a base da organização federativa se sustenta num sistema dual em que a soberania é concentrada na União e a autonomia nos Estados federados, a subdivisão desses últimos, dotando as seções resultantes com a mesma autonomia é, no mínimo, controversa.

A descentralização em inúmeros municípios, tendo parte significativa organizada com base em conveniências e movimentos corporativos ou de relações de compadrio, são dificultadores para processos decisórios calcados no interesse geral, no planejamento e no desenvolvimento econômico e social regional, e não apenas local.

Por outro lado, não se pode afirmar que apenas as práticas negativas orientaram o protagonismo do poder local. A mobilização social, principalmente no processo constituinte de 1987 e 1988, valorizando as localidades, atendeu ao apelo de que em nível municipal políticas poderiam ser desenvolvidas e tomadas medidas que contribuíssem para reversão do imenso fosso entre os que têm tudo e os que não têm nada, ou com o acesso às condições básicas de infraestrutura e de direito à

cidade, com a diminuição da exclusão social, com déficit de cidadania e com o aumento da participação direta da sociedade no planejamento e na gestão pública.

Corroborando os objetivos da citada mobilização, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cujas raízes remontam à década de 1960, articula e organiza a Emenda Popular da Reforma Urbana, que resultou no capítulo “Da Política Urbana”, na Constituição de 1988. Depois, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) arregimenta estudos e experimenta projetos cuja finalidade era o alcance das políticas implementadas. Centros de estudos e de práticas de políticas públicas municipais – como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e outros – atuaram em consultorias a experiências exitosas municipais.

O Município de Toledo, no Paraná, destaca-se na experimentação do Planejamento e Gestão. Já no final da década de 1960, elaborou sua primeira experiência de Plano Diretor e a segunda, em 1974, teve o apoio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). As versões recentes de planos diretores na cidade incorporaram a participação da sociedade na sua elaboração (Toledo, 2015).

Outros municípios brasileiros devem ser destacados pelas suas experiências de gestão e elaboração de planos e projetos, como Belo Horizonte, que, do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) de 1983 ao Vila Viva da década de 2000, ampliou os mecanismos de garantia do direito à cidade e da participação popular no planejamento, ou Recife, que revela um histórico de tratamento da questão urbana no combate à exclusão social.

Na participação popular, algumas experiências tiveram repercussão até fora do Brasil. O Programa de Orçamento Participativo (OP) via internet de Ipatinga, Minas Gerais, integrante da RMVA, foi premiado pelo Banco Mundial. O OP de Porto Alegre é objeto de estudos em diferentes partes do mundo, sendo a referência dessa forma de participação popular no País.

Estudos foram realizados com o objetivo de identificar e avaliar experiências que pudessem parametrizar novos programas e projetos de ação local. Os prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 1982, organizaram eventos de reflexão sobre os programas e projetos implantados em seus governos, culminando com a publicação denominada *O modo petista de governar* (Bittar, 1992) e outras, como *Desafios do governo local: o modo petista de governar* (Genro *et al.*, 1997), *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar* (Barreto;

Magalhães; Trevas, 1999), que, para além da questão partidária, elenca mostras de planos e programas que tiveram viabilidade nos municípios. Essa e outras publicações que refletiram sobre variados programas municipais constituíram base para o programa de governo implantado em nível federal de 2003 a 2016.

Esse contexto deve ser considerado quando do juízo acerca do papel que o poder local vem desempenhando no federalismo brasileiro. A expectativa criada quando do processo de elaboração da atual Constituição era de que a projeção do município à alçada de autonomia potencializaria as ações positivas de planejamento e gestão, e o inventário de boas práticas que se faz revela que não há somente avaliações negativas.

As decisões judiciais – inclusive do Supremo Tribunal Federal – têm sido no sentido de que os municípios têm prerrogativas que não podem ser negligenciadas no âmbito das regiões metropolitanas, fazendo com que no arranjo a ser adotado pelos entes envolvidos no planejamento dessas regiões sejam observados os interesses de todas as partes, ou seja, se possíveis impactados com decisões, municípios e Estado devem participar isonomicamente das decisões que os impactam.

Na pesquisa, indica-se que a relação entre o poder local no Brasil, existente desde a colonização, e sua influência na constituição do projeto de Estado brasileiro se revelam determinantes na ausência de planejamento integrado e de uma articulação organizada entre os entes federativos.

Pode-se apontar que a forma como os grupos locais foram se solidificando no território brasileiro, para constituir riquezas e poder, fortalecendo no atendimento e convivência com as imposições da Coroa, tendo como contrapartidas benesses que lhes possibilitassem a exploração de determinados territórios, dominando e acumulando patrimônio, têm papel marcante no planejamento local e regional da atualidade.

O poder extra-econômico é uma característica e uma sobrevivência do feudalismo. Ele se exerce, ainda nos nossos dias, através do 'governo' das coisas e das pessoas dentro e em torno dos latifúndios. Aquilo que Amonil recriminava no século XVIII ('Quem chegou a ter título de senhor, parece que em todos quer dependência de servos') e Koster observava no século XIX ('O grande poder do agricultor, não somente nos seus escravos mas sua autoridade sobre as pessoas livres das classes pobres'), revive, no século XX, sob a forma do 'coronelismo' de antes de 1930 e, com algumas modificações no estilo, não desapareceu até hoje (Guimarães, 1963, p. 33).

Esse esquema de poder que combinava a exploração e a expansão territorial com a articulação de poder institucional constituiu a marca da criação das freguesias,

vilas e cidades no Brasil Colônia. Não se fixaram, contudo, apenas naquele momento histórico; há reproduções dos modelos de constituição de cidades mediante desmembramentos para atender a grupos de interesse ou para fugir ao controle de outros dirigentes cuja disputa por espaços governativos não se fincam nos limites do processo democrático.

1.6 Dos fundamentos da pesquisa

A tese que ora se apresenta tem como foco os resultados da pesquisa sobre as vicissitudes na institucionalização das regiões metropolitanas, considerando o processo acelerado de urbanização e metropolização como gerador de riquezas, mas intensificador de apropriação e acumulação e reprodutor de desigualdades sociais e econômicas, bem como os desafios da instrumentalização da governança e do planejamento, nessas regiões, que caracterizam o meio urbano brasileiro, a partir de um estudo de caso sobre a RMVA.

Buscou-se compreender o porquê de tamanha dificuldade em planejar e gerir funções públicas de interesse comum nos territórios, nos quais os elementos básicos de identificação do fenômeno metropolitano estão presentes, ou seja, nas regiões em que, caracterizadamente, ocorre o denominado “movimento pendular”, a conurbação e outras situações em que a delimitação territorial municipal é secundária em face dos fatos sociais.

A autonomia municipal contrastada com o poder constitucional de instituir regiões metropolitanas, reservado ao Estado federado a partir de 1988, tem resultado em entraves que se avolumam e atravancam, em muitos casos, o planejamento regional. O Poder Judiciário, quando instado a se manifestar, tem proferido decisões que garantem autonomia dos entes, em especial dos municípios, que, se não podem se irromper contra o Estado que os incluíram na delimitação territorial da região, devem ter garantidas suas competências constitucionais no arranjo regional.

Questões de vulto envolvendo a instituição de órgãos estaduais, cujo processo desconsiderou os municípios de determinada região metropolitana, já foram levadas à apreciação do Poder Judiciário. Num desses casos – o do Estado do Rio de Janeiro – houve impugnação da Lei Complementar (LC) estadual n. 87/1997 (Rio de Janeiro, 1997a) que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e sobre a microrregião dos Lagos e, também, da Lei Ordinária n. 2.869/1997 (Rio de Janeiro,

1997b), que trata da prestação dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário de passageiros e o de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro.

Foram promovidas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 1.826, 1.842, 1.843 e 1.906, a primeira subscrita pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e as demais pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Frente Liberal (PFL) – que foi Democratas (DEM) e atualmente é União Brasil – e Partido Popular Socialista (PPS), atual Cidadania, respectivamente. O resultado dos julgamentos firmou a tese de que a autonomia municipal concedida pela Constituição Federal não pode ser debilitada por legislação do Estado federado. Tendo em vista o limite normativo dos acórdãos proferidos, em particular o que julgou a ADI n. 1.842/2013 (Brasil, STF, 2013), o Estado do Rio de Janeiro vem proferindo decisões legislativas para promover os ajustes legislativos decorrentes.

Como afirmado, funções públicas de interesse comum cujas diretrizes são deliberadas no âmbito do colegiado composto por representações do Estado e dos municípios, ao merecerem decisões que impõem a execução de políticas públicas que ultrapassam as fronteiras municipais, em muitos casos encontram resistências que podem inviabilizar sua implementação, tendo em vista o empoderamento do município concedido pela Constituição de 1988 e confirmado de forma geral pelo Poder Judiciário brasileiro.

Não se pode preterir outro tópico do engendrado contexto que são as relações de poder no interior do Município, ou seja, há de se considerar o ente municipal na sua totalidade, reconhecendo que os poderes constituídos constitucionalmente no seu interior não se limitam ao Poder Executivo. As câmaras municipais têm extrema relevância quando decisões regionais impactam atribuições municipais. Elas gozam de prerrogativas que institucionalmente não podem ser ultrapassadas e há de se ter conta como elas podem participar do processo decisório regional.

Tais polêmicas ilustram o enredado conjunto de situações que a ciência jurídica tem para estudo e aplicação, tendo por orientação os valores e princípios estabelecidos pela Constituição da República. Sob o prisma do direito, são estudados posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre a competência constitucional dos entes federados e sua aplicação nas regiões metropolitanas, em particular nas funções públicas de interesse comum (FPIC), conforme determinado pela Constituição.

Dada a complexidade do tema, o campo do direito, sozinho, não é capaz de encontrar respostas significativas para seu enfrentamento das questões aqui tratadas. A sociologia, a ciência política e outras que conformam a multidisciplinaridade no tratamento do objeto são essenciais para o estudo em realização.

Há, na Constituição brasileira, a ideia consubstanciada de que o planejamento e a gestão hão de ser comuns para as políticas públicas de alcance regional e de que há obstáculos à sua consecução, tendo em vista a história da formação das cidades brasileiras, a forma como a federação brasileira se instituiu, os aspectos socioculturais da cidadania nesse âmbito territorial e, concretamente, o caráter de classe que o permeia. Resta abordar que a abstração ideal traduzida na descrição do objeto só se realiza se esse instrumento estatal, a região metropolitana, atuar no sentido do rompimento da concentração da acumulação de riquezas e da exclusão social.

1.7 Planejamento, integração administrativa e a Metrópole

O foco central desta pesquisa é a presença do município, de seus dirigentes e cidadãos no espaço metropolitano. Nesse sentido, a investigação atinge a origem dos municípios no Brasil e os níveis da autonomia adquirida em diferentes momentos de nossa história.

Pode-se apontar que, na categoria de entidade subnacional, a autonomia municipal decorre das condições socioeconômicas, de um lado, e do ambiente cultural e político, de outro. Como a centralização política supera os momentos de democracia na história brasileira, mas mesmo nestes últimos, em períodos determinados o poder central dependeu mais ou menos das lideranças locais. O resultado dessa relação de mando, comando e dependência, revelava-se o papel do município no federalismo nacional.

A federação brasileira, surgida após a Proclamação da República, e a análise de um dos seus principais elementos – o Estado federado – e seu desempenho no processo de planejamento e gestão, suas atribuições e prerrogativas e as relações entre os municípios, os Estados-Membros e a União federal, compõem um dos enfoques deste estudo.

Em relação aos fundamentos caracterizadores e conceituais da região metropolitana e sua inserção no território, na pesquisa apontou-se que os elementos de responsabilização e de integração das administrações no planejamento e na

gestão da região metropolitana são essenciais para seu desenvolvimento e para os resultados que dela se esperam. Também devem ter como base as seguintes constatações:

a) constitucionalmente, o espaço territorial é decretório das delimitações de poder-dever de atuação e da distribuição de atribuições e responsabilidades para cada um dos três entes federados em face das funções públicas de interesse comum;

b) a ocorrência, ou a demanda, de planejamento e gestão de uma função pública de interesse comum faz acontecer em um determinado território o evento metropolitano, suscitando tratamento pelos entes ali jurisdicionados;

c) a identificação e a distinção dos limites metropolitanos somente se efetivam com base nos seus componentes constituidores, destacando-se a conurbação ou a inexistência física e social acerca de quando começa um município e termina o outro, o movimento de ir e vir com regularidade para além dos limites institucionais de cada município, a afetação regional das decisões locais em políticas públicas, dentre outros.

A integralidade e a essencialidade conceitual da RM, que se expressa para além dos aspectos físico-territoriais, agregando fundamentalmente a cultura, os indicadores sociais e econômicos e o arcabouço político-institucional que permeia e direciona os atos metropolitanos – ou assim deveria fazê-lo – e os relaciona com os sujeitos políticos locais, regionais e nacional, são o que potencializa o reconhecimento do que Egler, Poggiese e Miranda (2016), referindo-se a Ana Clara Ribeiro, apontava como a eleição dos conceitos-chave que medeiam a organização e a produção de conhecimento sobre o objeto da pesquisa.

Nesse sentido, apoiando-se em Ribeiro (2004) e na sua proposição acerca da relação dialógica que permeia o ambiente metropolitano, essa pretende ser a base da identificação da ação que resulta em dinamismo social, produção e processo decisório em ambiente diverso e conflituoso, dotado, porém, de saberes próprios, ressaltando a cientificidade das informações e impressões dos sujeitos e dos agentes no sentido da transformação (Loureiro, 2012).

É de se afirmar o caráter interdisciplinar da pesquisa, dados os elementos da teoria jurídica, como a identificação e a análise dos instrumentos normativos, das decisões judiciais e dos ensinamentos doutrinários, que estabelecem os contornos da

questão metropolitana, associados ao urbanismo, sociologia, história, geografia e outras disciplinas que contribuem para a compreensão do objeto da pesquisa.

Os elementos epistemológicos resultantes da pesquisa organizada nesta tese têm uma de suas bases as teorias do processo constitucional do professor Rosemiro Pereira Leal, principalmente na sua pertinaz criticidade acerca dos elementos fundantes da ética jurídica e, também, dos princípios do contraditório, ampla defesa e isonomia como marcos lógico-discursivos do processo jurídico à construção das sociedades políticas na democracia e que se substancia na argumentação e não em uma realidade posta (Leal, 2005a e 2005b).

No âmbito da ciência jurídica, as publicações e pesquisas empreendidas pelo Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (Ledub), coordenado pelo professor Alex Ferreira Magalhães, também orientam e estimulam o aprendizado sobre as reflexões e conceituações atuais desse significativo ramo do direito. Em particular, as temáticas sobre a ocupação sem controle e os planos diretores e suas narrativas sob o olhar do direito são instrumentos de consulta que esta pesquisa tem como base.

No arco de teorizadores da questão urbana e do ser social em que nesta tese se ancora, estão presentes os saberes acerca da natureza do espaço, do território e de sua utilização pelo mercado na crítica de Milton Santos (Brandão; Ribeiro, 2004); o conhecimento sobre a cidade e o ambiente de trocas e seu crescimento no surgimento do capitalismo como ensina Lefebvre (2001); a crise urbana ressaltada por Maricato (2001) e sua afirmação de que nossa normatização urbanística se caracteriza como “ideias fora do lugar”, tendo em vista a imposição importada de modelos que nossa industrialização tardia que não comportou a explosão demográfica e uma planificação não excludente;

Há uma lógica na suposta desordem urbana. O modelo urbanístico concentrador, excludente e predatório perpassou o sistema colonial e é marcado pela indistinção e pela ambiguidade entre o público e o privado e entre o real e o legal (Rolnik, 2008). Kowarick (1979, p. 53) afirma que “é o capital – e não a sua força de trabalho – que deteriora a vida metropolitana. Para o capital a cidade é fonte de lucro. Para os trabalhadores é uma forma de existência”.

Contribuições teóricas importantes que auxiliam as análises contidas na tese como as de Harvey e outros que versaram sobre a cidade e as regiões metropolitanas,

além do histórico da ocupação e as “soluções” para a habitação social, conforme retratado por Bonduki (2004).

As análises do observatório das metrópoles e, em particular, dos professores Ribeiro e Santos Júnior (2007) e Brandão (2006), este último coordenador do Núcleo Estudos em Finanças Públicas, instrumento de detido exame da questão relacionada ao desenvolvimento regional e metropolitano.

Estudiosos do planejamento latino-americano e brasileiro, como Furtado (1985, 2005), e os estudos da Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais (1978), além dos dados levantados na Região do Vale do Aço e fora dela, em particular, dos livros de Pereira (1984), Torres (2023), Soares (1992), Moraes (2009), Guerra (1995), Rueda e Nahas Júnior (1991), Tuler (2010), Carvalho Neto (2001a, 2001b), e outros, constituem o rol de fundamentos e documentos que permitem conformar as observações e conclusões da tese ora apresentada. Foram também acessados sites institucionais dos órgãos consultados, além de sites populares como Wikipedia e até IA, esse último para levantamento de informações das RMs internacionais, contudo nenhum deles foi utilizado sem a devida checagem dos dados nos sites oficiais.

Embora seja possível ou até necessário encadeamento e ordenação criativa da elaboração, é verossímil o ensinamento bourdiano de que as fases da pesquisa – quais sejam, a observação, a hipótese, a experimentação, a teoria, a observação e outras – se realizam no todo e não devem se curvar ao compartimentalismo (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 1999).

Os saberes contidos nas publicações dos autores apresentados neste item e naqueles citados ao longo do texto e contidos nas referências conformam o marco teórico em que se apoia neste trabalho.

Nesta investigação científica, o sujeito institucional se exprime nos agentes e nas agências que o compõem e se relacionam com ele na consecução de seus atos sociais. Nesse sentido, a identificação e a verificação dos feitos dos dirigentes municipais que se sucederam nas prefeituras e sua maior ou menor inclinação política ou até ideológica para a questão metropolitana têm significados determinantes para a análise da sua consolidação.

Os mandatários e os responsáveis pelas agências estaduais jurisdicionadas no território regional, também, movidos por suas convicções ou conveniências político-

institucionais, representam equidistância ou aproximação com os organismos decisórios e maior ou menor avanço do escopo metropolitano.

Os organismos metropolitanos, notadamente a representação do Poder Executivo estadual, a Autarquia Especial Agência de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço (ARMVA) e seus correspondentes superiores na estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais – quais sejam, as secretarias estaduais e a própria Agência Metropolitana de Belo Horizonte, como operadores da política governamental estadual – são oportunos na análise das ações do sujeito.

Os executores das ações metropolitanas ou os participantes diretos no processo decisório regional, como os órgãos colegiados – o Conselho Deliberativo Metropolitano e a Assembleia Metropolitana –, compõem os instrumentos do processo decisório, diretamente vinculados ao sujeito da pesquisa, a RMVA. Por outro lado, as agências locais de planejamento e gestão das prefeituras e a representação da sociedade civil são também forças vivas de interação com o sujeito.

Um ponto de atenção na pesquisa é o olhar da cidadania. Indaga-se até que ponto há reconhecimento do território metropolitano como um ambiente sociocultural em que os moradores vivenciam seu cotidiano e, ao trabalhar, estudar, realizar atividades de lazer o identificam como deles. Noutro diapasão, examina-se se os limites da cidadania são ou podem ser metropolitanos, o que significaria assinalar a conformação de uma identidade metropolitana ou, pelo contrário, se estão fincados apenas na vinculação histórica da pessoa com sua cidade.

No rol de atividades, ressaltam-se as ações de campo realizadas, notadamente a pesquisa documental e por entrevistas realizadas em conjunto com alunos e com a professora Juliana Dorneles, do Unileste, para apurar as expectativas dos representantes do Poder Legislativo das cidades integrantes da RMVA sobre a própria região. Foram aplicados questionários a vereadores de diferentes cidades e as conclusões organizadas utilizadas parcialmente nesta tese e em artigo publicado no RMVA.

Merece destaque, também, a conferência realizada com o autor do projeto de lei que criou a Região Metropolitana do Vale do Aço, o ex-deputado Ivo José, além de dados levantados com líderes de trabalhadores na região. Um profundo conhecedor da região do Vale do Aço, de família migrante da área rural de uma das cidades do Colar Metropolitano, Naque, para Timóteo, o Agente Cultural Paulo Cruz de Oliveira,

nos concedeu entrevista reveladora de várias das informações e pontos de análise contida nesta tese.

Também foi importante o diálogo com o ex-prefeito de Ipatinga, João Magno de Moura, funcionário do Banco Nacional à época, que, ousando confrontar o poder empresarial fortificado pela representação governamental da ditadura militar, por força da representatividade adquirida nas lutas sindicais, foi eleito para cargos de deputado estadual, deputado federal e prefeito. O ex-prefeito de Ipatinga, Francisco Carlos Chico Ferramenta Delfino, líder sindical e importante administrador público, infelizmente, não pôde ser entrevistado porque veio a falecer antes que organizássemos o encontro já prometido. O convívio com esse líder, contudo, em diferentes episódios das lutas sindicais e políticas, como dirigente de algumas de suas campanhas eleitorais, além de secretário municipal nomeado por ele no mandato como prefeito municipal de Ipatinga, permite apontar elementos caros a ele acerca das políticas públicas e da gestão administrativa.

Como o sujeito do objeto no estudo de caso é a RMVA, no desenvolvimento da tese é apontada uma ordenação comparativa mediante a aplicação de indicadores, elaborados para avaliação quantitativa e qualitativa de aspectos caracterizadores da região metropolitana, como sua composição, a forma de designação dos dirigentes, seu financiamento, os projetos e políticas planejados e geridos, a participação da sociedade e outros.

Esse levantamento possibilitou fazer um paralelo com outras regiões metropolitanas e o tratamento dado às controvérsias entre os entes federados no processo decisório. Em particular, fez-se uma análise do quanto as decisões metropolitanas são absorvidas pelos municípios integrantes delas e se o planejamento regional orienta os planos e programas locais.

2 A RMVA E OS MARCOS DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA

2.1 Período colonial

Segundo as pesquisas nas publicações consultadas e o diagnóstico do PDDI da Região Metropolitana do Vale do Aço, a história regional remonta ao processo da colonização portuguesa, no sentido da interiorização e exploração das riquezas brasileiras.

A região, com registros de ocupação desde o século XVI e explorada pela mineração a partir do século XVIII, é banhada por cursos d'água caudalosos nessa época, como o Rio Doce, o Rio Santo Antônio, o Rio Piracicaba e outros, e era estratégica tanto pelo seu próprio potencial de produtos minerais, quanto como meio de acesso ao ouro farto nas áreas cuja mineração já era extensiva.

Tanto era assim que foi palco da “Guerra Justa”, retrocesso real de Dom João VI, logo que aportou no Brasil, que, para atender aos interesses dominantes nessas terras, determinou a dizimação dos índios botocudos que habitavam as regiões do interior da Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais, para “desimpedir” o caminho da mineração aurífera (Krenak, 2008):

CARTA RÉGIA DE 13 DE MAIO DE 1808

Manda fazer guerra aos índios Botocudos.

Pedro Maria Xavier de Ataíde e Mello, do meu Conselho, Governador e Capitão General da Capitania de Minas Geraes. Amigo. Eu o Principe Regente vos envio muito saudar. Sendo-me as graves queixas da Capitania de Minas Geraes têm subido á minha real presença, sobre as invasões que diariamente estão praticando os indios Botocudos, antropophagos, em diversas e muito distantes partes da mesma Capitania, particularmente sobre as margens do Rio Doce e rios que no mesmo desaguam e onde não só devastam todas as fazendas sitas naquellas visinhanças e tem até forçado muitos proprietarios a abandonal-as com grave prejuizo seu e da minha Real Coroa. [...]. Que desde o momento, em que receberdes esta minha Carta Regia, deveis considerar como principiada contra estes Indios antropophagos uma guerra offensiva que continuareis sempre em todos os annos nas estações seccas e que não terá fim, senão quando tiverdes a felicidade de vos senhorear de suas habitações e de os capacitar da superioridade das minhas reaes armas de maneira tal que movidos do justo terror das mesmas, peçam a paz e sujeitando-se ao doce jugo das leis e promettendo viver em sociedade, possam vir a ser vassallos uteis, como ja o são as immensas variedades de Indios que nestes meus vastos Estados do Brazil se acham aldeados e gozam da felicidade que é consequencia necessaria do estado social. [...] (CARTA..., 1808, v. 1, p. 37-38).

Nesse particular Soares (1992, p. 48), menciona alguns trechos reveladores da crueldade praticada contra a população a quem a terra realmente pertencia:

O uso dos 'imató' nas orelhas e nos lábios nos faziam ouvir mais e falar melhor. Sim. Nossos guerreiros eram valentes como as onças! Muitos pintavam o corpo como o pelo da onça! Por causa dos nossos enfeites os Karí passaram a nos chamar de 'Botocudos'.

Embora a ordem fosse para a dizimação, os habitantes da terra resistiram bravamente, obrigando a Coroa a alterar por diversas vezes sua estratégia, visto que não conseguiam vencer os indígenas. Depois de onze anos de crueldades e atrocidades, em 1819, o governo mudou a política nomeando o francês Guido Thomaz Marlieri para encontrar meios de “pacificar” a região.

Figura 2 – Sertão Leste.



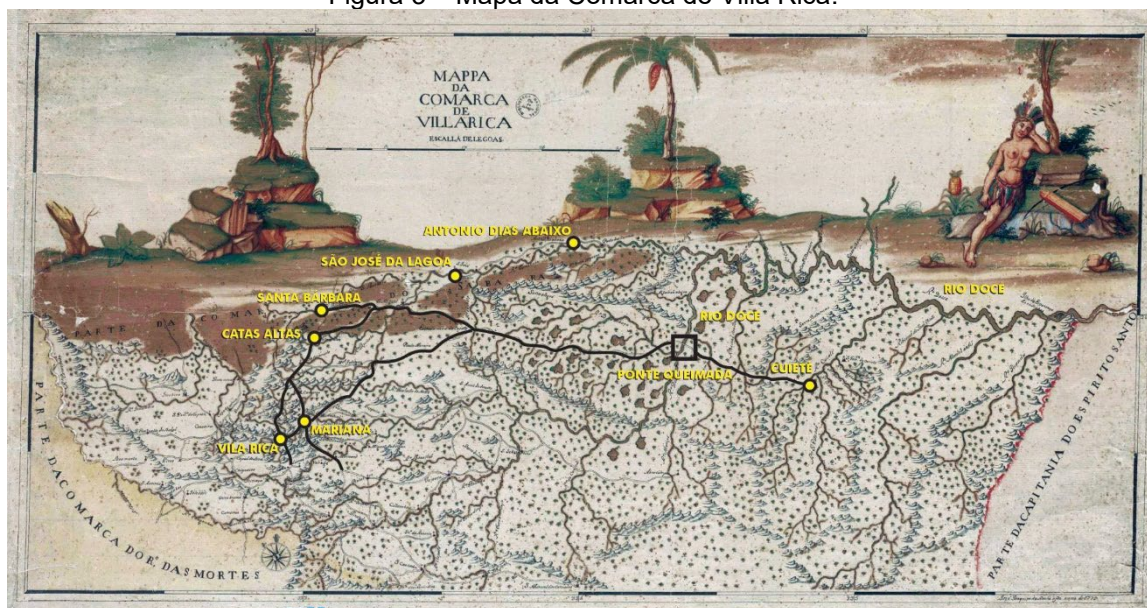
Fonte: LANGFUR, 2006. Disponibilizado por Luís Rafael Araújo Corrêa.

A busca do ouro nas minas motivou inúmeras ações de exploradores e governantes. Uma delas foi a construção de uma extensa estrada que ligava Vila Rica a Cuieté, hoje uma localidade no Município de Conselheiro Pena. Essa é mais uma Estrada Real (ainda não reconhecida como tal) que caracteriza o Ciclo do Ouro em Minas Gerais, embora, ao final, como o ouro encontrado na confluência do Rio Cuieté com o Rio Doce não se revelou na abundância que os portugueses esperavam, a estrada acabou sendo utilizada mais para transferir degredados e condenados da

Coroa, para onde foi construído o Presídio do Cuieté, afastando-os dos centros urbanos de Vila Rica, Mariana e Sabará e utilizando-os para compor as frentes de batalha contra os botocudos.

Segundo o escritor Enio Quintão Torres, em artigo na Revista *Caminhos das Gerais*, o nome da Estrada advém daí, ou seja, “Estrada do Degrêdo”.

Figura 3 – Mapa da Comarca de Villa Rica.



Fonte: ROCHA, 1775.

Se o potencial da mineração aurífera era grande, porém efêmero, a descoberta do minério de ferro em Itabira, João Monlevade e nas redondezas do Vale do Rio Doce abriu novos horizontes econômicos e sociais, potencializou a exploração e justificou investimentos significativos na região.

Vencidas a ferro e fogo as vicissitudes do caminho da mineração, os tropeiros, potencializadores da atividade comercial no interior do País, desde o período colonial, realizavam a ligação com o litoral e viabilizaram importantes projetos para a região.

Se localidades fundadas pelo interesse na mineração de ouro – como Sant’Ana do Alfié, na primeira metade do século XVIII, Distrito pertencente a São Domingos do Prata, ou Arraial Velho, hoje ainda um distrito do Município de Antônio Dias, instituído pelo bandeirante Antônio Dias Oliveira –, vários outros núcleos iniciais das cidades do Vale do Aço, Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo, respectivamente Calado, Barra Alegre, Taquaraçu e Alegre (Paragem do Ribeirão do Timóteo) se desenvolveram por ação dos tropeiros.

A implantação da Ferrovia Vitória-Minas, seguindo a mobilização nacional pela implantação de ferrovias desde meados do século XIX, que visavam ao escoamento da produção cafeeira, possibilitou a habilitação da Região do Vale do Rio Doce para abrigar a siderurgia como suporte ao processamento do minério de ferro, abundante na região central de Minas Gerais.

2.2 Século XX

A construção da linha férrea, que iniciou em 1903 nas proximidades de Vitória no Espírito Santo, chegou a Coronel Fabriciano, antigo Calado, com a inauguração da Estação Raul Soares, em 1924.

Figura 4 – Linha Férrea Vitória-Minas.



Fonte: CAVALCANTI, 2017.

O Município de Coronel Fabriciano, que se desmembrou da cidade-mãe regional, Antônio Dias, viu repartida parte de suas terras para a criação de Ipatinga e Timóteo, que abrigariam o complexo industrial, provocando um imenso fluxo migratório interno e externo, e um espaço urbano denominado “Aglomerado Urbano do Vale do Aço (AUVA)” (Fundação João Pinheiro, 1978).

Condições físicas peculiares caracterizam o Vale do Aço, que se apresenta em meio a uma extensão florestal exuberante e significativa da Mata Atlântica, potencializada pelo relevo caracterizado entre o contraste das baixadas ribeirinhas de

200 metros acima do nível do mar, formações montanhosas expressivas e paredões de pedra caracterizadores e potencializadores de atividade mineradora intensa.

Foi incluído no núcleo efetivo da Região Metropolitana o Município de Santana do Paraíso, originado de uma vila que passou a distrito e, depois, a cidade, remanescendo de núcleos de povoamento tradicionais como Santa Bárbara, Itabira e Mesquita.

A história antiga e recente da Região Metropolitana do Vale do Aço suscita estudos sobre os variados processos por que passou seu território na expressão integral do que ele representa, segundo Ribeiro e Santos Júnior (2007) entre o espaço e sua gente.

Contrastando com intensa atividade industrial, o Vale é provido por uma réstia de mata atlântica preservada pela instalação, em 14 de julho de 1944, do Parque Estadual do Rio Doce, por iniciativa de pioneiros, como o bispo Dom Helvécio Gomes de Oliveira, o “bispo das matas virgens”, José Moreira Pontes e outros, com ampla diversidade protegida e cerca de 40 lagoas naturais (SANTOS, 2015).

A siderurgia já estava presente no território do Brasil colonial desde o século XVI, com relatos de inúmeras forjas e fornos para caldear o ferro, como aquela que se tem mais registros, a do Morro de Araçoiaba, ou tantas outras principalmente em Minas Gerais. Há controvérsias sobre qual a jurisdição colonial abrigou efetivamente a primeira indústria siderúrgica de porte e que atingiu plena produção no Brasil. São Paulo abrigou o Estabelecimento de Montanístico de Extração de Ferro das Minas de Sorocaba, em 1810, cujo nome foi alterado para “Real Fábrica de Ferro Ipanema”. Em Minas Gerais, foi instalada a forja catalã de Jean-Antoine Felix Dissandes de Monlevade, que funcionava em 1817. Esta última, foi transformada em pujante usina no início do século XX por Louis Jacques Ensch, que, além da ampliação das instalações da empresa denominada “Belgo Mineira”, extensão da siderúrgica implantada em Sabará desde 1917, erigiu três mil residências para fixação dos operários no ainda Distrito de João Monlevade, Município (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019).

Além das indústrias do entorno da região, no território do Vale do Aço concentra-se o complexo industrial siderúrgico da Usiminas, Aperam (antiga Acesita), além de, no vizinho Município de Belo Oriente, integrante do Colar Metropolitano, a indústria de celulose Cenibra.

A Aços Especiais Itabira (Acesita) é resultado de uma expansão industrial siderúrgica em Minas Gerais, que, depois de Sabará e João Monlevade, em 1936, a Cia. Siderúrgica Belgo-Mineira instalou em Coronel Fabriciano, então distrito de Melo Viana, um escritório, com o objetivo de explorar carvão vegetal na zona do Vale do Rio Doce. Como era cada mais intensa a exploração de minério de ferro em Itabira, crescia o interesse de investidores internacionais, e grupos se formaram para viabilizar a exploração no Brasil.

Dentre os empresários que se organizaram para atuar na mineração e na siderurgia brasileira destaca-se Percival Farquhar, empresário nascido nos Estados Unidos da América, que já era proprietário da Itabira Iron Ore Company e mantinha contrato de exploração mineral com o governo federal do Presidente Epitácio Pessoa, embora sofresse a oposição nacionalista do Presidente de Minas Gerais, Artur Bernardes. Essa oposição culminou na extinção, em 1939, do contrato existente. A partir de então, juntamente com os engenheiros Amyntas Jacques de Moraes e Athos de Lemos Rache, Farquhar deu início à criação da Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita), inaugurada em 31 de outubro de 1944, que passou ao controle do Banco do Brasil em 1952.

No livro *Amyntas Jacques de Moraes: o contemporâneo do amanhã* (2004), o autor descreve a trajetória para a implantação da Acesita. Numa das passagens ele assinala que:

No Brasil, como vimos, era desenvolvido o trabalho, sem divulgação alguma, é o que supomos, para a futura constituição da Acesita. Os encargos, reveses que Farquhar sofrera ao longo de 25 anos de projetos combatidos e obstruídos, impunham cautela aos que cuidavam do novo empreendimento Alderico de Paula, em suas andanças técnicas para a localização da fábrica, como vimos, teve que dar outra versão, que não a verdadeira, sobre a finalidade das terras que pretendia adquirir do farmacêutico Raimundo Alves de Carvalho (Moraes, 2004, p. 7).

A Usiminas, fruto do avanço do expansionismo industrial brasileiro que se amplia na segunda metade do século XX, foi idealizada por um grupo de empreendedores mineiros, mas que esperavam os investimentos públicos e internacionais para sua implementação. O chamado “Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek” já previa a instalação de uma indústria siderúrgica no Brasil, e os estudos, além das articulações políticas, acabaram orientando a decisão de implementação na confluência do Rio Doce com o Rio Piracicaba.

A Sociedade Anônima Usiminas foi criada em 25 de abril de 1956. Os processos de captação de recursos ocorreram após a disposição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) de participar, bem como de uma missão de siderurgistas e economistas japoneses que, após visitas no Brasil, resolveram investir. Segundo o presidente do BNDE à época, Dr. Lucas Lopes, os japoneses tinham interesse em expandir suas ações no mundo, e o Brasil seria um campo importante para mostrar as tecnologias de produção pesada desenvolvidas naquele país:

Fui procurado pelo embaixador Yoshiro Ando, que é uma figura de excepcional importância no projeto da Usiminas. [...] Ele queria que eu soubesse que esse grupo não era um grupo de vendedores de máquinas. [...] Ele dizia: 'Esse grupo representa o pensamento da indústria japonesa, hoje, que acredita ser preciso fazer uma demonstração ao mundo da sua capacidade de produzir máquinas pesadas e equipamentos pesados para uma grande indústria siderúrgica [...]. Nós, hoje, não temos credenciais para vender nossas máquinas e equipamentos no mundo, porque não fomos contratados para fazer nenhuma. Queremos fazer uma demonstração no Brasil da capacidade da indústria japonesa de fornecer esses equipamentos. Quem vem visitar vocês são as grandes empresas siderúrgicas e as grandes indústrias mecânicas de equipamentos que querem participar desse projeto, desse investimento (Fundação João Pinheiro, 1986, p. 12).

Em 16 de agosto de 1958, foi lançado um monumento para marcar a criação da Usiminas, que contou com a presença do Presidente Juscelino Kubitschek, que se viabilizaria com a participação de capital brasileiro, federal e estadual, além de acionistas japoneses. A inauguração da produção ocorreu em 26 de outubro de 1962, com a presença de mais um presidente – João Goulart. Nessa mesma década, um terceiro presidente, agora militar – Castelo Branco – cuja posse no cargo se deu pela força, e não pelo voto, compareceu à Usiminas para entrega da carta sindical do sindicato dos trabalhadores à direção da empresa e aos dirigentes sindicais. Essa carta visava dividir os trabalhadores, tirando a representação do Sindicato dos Metalúrgicos de Acesita.

O surto desenvolvimentista que tinha a Usiminas como uma de suas vitrines, realizava uma campanha nacional para agregar trabalhadores para atuar na empresa. Além da contratação de mão de obra especializada, alguns estrangeiros, japoneses em sua maioria, a grande massa de trabalhadores era de migrantes de variadas partes do País. Principalmente do interior de Minas Gerais e do Espírito Santo vieram inúmeros trabalhadores, que, tomando conhecimento do *boom* industrial, esperando melhorar sua condição de vida trabalhando na grande Usiminas.

As precariedades nas condições de trabalho eram constantes e permaneciam desde a construção das estruturas até a montagem da equipe para operar os equipamentos de produção do aço. Gil Guatimosin Júnior, que ingressou na Usiminas em 1958 exercendo o cargo de Assistente do Superintendente de Construções Cíveis, em entrevista à Fundação João Pinheiro na publicação “USIMINAS, 25 anos” (1987), assim descreveu o processo:

Havia certa tensão e é fácil de admitir-se isso: o afastamento de Ipatinga por falta de estrada asfaltada; o pessoal recrutado mal alojado; os alojamentos ainda eram precários; não existia o lazer. Tínhamos o clube Usipa, mas em fase de construção, também houve um choque de adaptação, pois um rapaz, recrutado por escolaridade, quer dizer, que fez científico ou clássico, dificilmente se conforma em ser operador de equipamento; sua pretensão é maior (Fundação João Pinheiro, 1987, p. 11).

A empresa se tornou uma das grandes referências para o país, aproveitou o período militar para aportar investimentos e se expandir como grande produtora de aço e, por outro lado, foi uma das grandes responsáveis pelo fornecimento do insumo básico para a indústria pesada brasileira, dentre elas a indústria naval, a automobilística e a de construção civil.

Passando pelas dificuldades impostas pela crise do petróleo, na década de 1980 e mantendo os índices produção possíveis, dada a retração mercadológica, mostrando-se uma das empresas mais eficientes do País, foi escolhida para ser vitrine do processo de privatização que o governo neoliberal brasileiro pretendeu implantar.

O processo de privatização conflituoso e pouco preparado no Brasil gerou conflitos de toda a sorte. No Vale do Aço, o movimento operário e social – forte e mobilizador – manifestou sua insatisfação com o projeto de privatização, ao impedir que, mediante confronto direto com a segurança presidencial, o senhor Fernando Collor de Mello, em visita à região, pudesse realizar um comício na praça dos três poderes da cidade. Embora houvesse grande resistência, com ações judiciais e mobilizações em Minas Gerais e em Brasília, a Usiminas foi a primeira siderúrgica brasileira formalmente privatizada em 24 de outubro de 1991.

Hoje, segundo o seu site oficial, na Unidade de Ipatinga a Usiminas emprega cerca de 6.500 pessoas. Em análise efetuada por Chico dos Santos em 1997, a Usiminas, tinha 13.413 empregados em 1990, quando o governo decidiu vendê-la (Santos, 1997, p. 1).

Hoje a empresa diversifica sua produção mediante três unidades de negócio: siderurgia, mineração e transformação do aço e, para tanto, opera com cinco

empresas: Mineração Usiminas S.A. (MUSA); Soluções em Aço Usiminas S.A.; Usiminas Mecânica S.A. (UMSA); Rios Unidos Logística e Transporte de Aço Ltda.; Usiminas Participações e Logística S.A. (UPL).

Segundo o seu *Relatório de Sustentabilidade* de 2021 a produção da Usiminas destaca-se na produção nacional de aço bruto (gusa) e laminado. “Em 2021, ela produziu 5,1 milhões de toneladas” (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A, 2021, p. 13). Em 1971, a empresa produzia cerca de 1 milhão de toneladas.

2.3 O Massacre de Ipatinga

No campo sociopolítico, a região delimitada como área de segurança nacional foi também palco do Massacre de Ipatinga de outubro de 1963 (assassinato de trabalhadores que lutavam por melhores condições de trabalho na Usiminas):

Seis de outubro de 1963, 22 horas. A sirene da Usiminas apita por alguns segundos, anunciando o término de mais um turno. Cansados pelo batente de oito pesadas e custosas horas os operários se dirigem em correria em direção ao portão de saída da empresa [...].

[...]. De repente uma fila enorme é formada na portaria. O tratamento dos vigilantes, agora, é mais desumano que antes. Ninguém pode sair antes que todos sejam revistados. O leite não pode mais ser levado pra casa; tem que ser jogado no latão de lixo da portaria. Lá fora o caminhão se movimenta para sair, mas o vigilante impede a saída dos trabalhadores. A tensão começa a tomar conta da massa. Um operário decide levar o leite de qualquer jeito. O vigilante que ficava num canto da guarita, com a mão direita sobre o coldre acariciando a coronha do revólver, saca da arma com uma velocidade incrível e dispara um tiro certeiro contra o litro de leite do trabalhador. Aquilo foi o bastante para transbordar a ira da massa. O portão foi aberto à força [...].

[...] Minutos depois, os soldados da Cavalaria Montada penetravam no alojamento Santa Mônica provocando *pânico* na população obreira que agora descansava. Lá de baixo a corneta tocou avisando a chegada da polícia[...].

[...] Por volta das 5 horas da manhã do dia 7, os cerca de 2 mil "rapazes solteiros" dos alojamentos Santa Mônica e Chicago foram postar-se em frente ao portão de entrada principal da Usiminas, perto da garagem. Ali foi explicado a cada grupo de operários que vinha chegando para o trabalho, os acontecimentos da noite anterior. Aproximadamente às oito horas, a multidão aglomerada na portaria na portaria da usina era cerca de 10 pessoas, inclusive trabalhadores de empreiteiras [...].

[...] O tenente Jurandir Gomes de Carvalho ameaça atirar se a massa não entrar para o trabalho, como se nada tivesse acontecido na noite anterior e os trabalhadores fossem propriedade privada da Usiminas [...].

[...] Após um sinal do tenente Jurandir, os 18 policiais subiram em cima da carroceria do caminhão placa 96-27-76, de Mantena, onde já se encontrava uma metralhadora de tripé sendo domada por um soldado, e se prepararam para o ataque. O Padre Avelino tentou falar algumas palavras num palanque improvisado à beira da ferrovia, mas não conseguiu dizer muita coisa, percebendo que os policiais se colocavam em posição de ataque, sob as ordens do tenente Jurandir [...].

[...] Começa o tiroteio. A ordem é para atirar para cima, a princípio. As balas cortam o ar e vão atingindo o bairro Bom Retiro, que fica a 2 km

de distância, e as proximidades do Rio Piracicaba, após este bairro. Mais outros disparos são ouvidos pelos operários. O matraquear da metralhadora de tripé, agora, é incessante. O padre recomenda que todos se abaixem entre os trilhos da ferrovia para evitar o alcance das balas que cospem sem parar de cima do caminhão. Quando já se ouvia o apito do trem expresso Nova Era a Vitória, ainda distante, no bairro Maringá, as armas foram apontadas contra os operários que tentavam se proteger e atiram contra estes. O trem parou ante o acontecimento. As balas agora atingem diretamente os corpos dos operários, que ao serem perfurados vão subindo, se deslocando no ar, rolando e gemendo de dor. Era a cena mais terrível que se podia presenciar, dizia mais tarde um operário. As armas continuam cuspidas balas sem cessar [...].

[...] Durante quase 20 minutos parecia uma praça de guerra. Só se ouvia estrondos de fuzis e rajadas de metralhadoras, gritos e gemidos. Um trabalhador tentou pegar um policial por trás e tomar-lhe a metralhadora. Outro policial, do outro extremo do caminhão, atirou-lhe com o fuzil. Foi uma morte horrível. Em seguida, os soldados foram se retirando e atirando pelos caminhos, em direção ao morro Vista Alegre, um bairro distante do centro da cidade. Na fuga os soldados metralharam a garotinha Eliane Martins, de três meses de idade, que estava nos braços da mãe, Antonieta Martins, quando saíam de um consultório médico, junto ao escritório central. Eliane morreu na hora e sua mãe foi internada em estado grave. Várias outras pessoas foram sendo metralhadas pelo caminho. A ambulância que socorria os feridos também foi metralhada, o que nem em guerra acontece. Os soldados criminosos não respeitaram a ambulância de placa 41-34-58, da Usiminas, que estava empenhada no socorro dos feridos. Os soldados dispararam vários tiros contra o veículo, colocando em risco a vida do seu motorista Hélio Soares [...].

[...] O Jornal Em Tempo (20/31 de março de 1978) publicou o depoimento de um operário que pediu omissão de seu nome: "Foram mais de 80 mortos. Os hospitais Casa de Saude de Coronel Fabriciano, Belgo Mineira, Casa de Saúde Santa Terezinha de Ipatinga, ambulatório da Usiminas, ficaram todos cheios de mortos e feridos. Na Casa de Saúde de Fabriciano, por exemplo, chegaram de uma só vez dez mortos, que foram empilhados e que os médicos nem tiveram o que fazer, porque os feridos eram muitos e precisavam de atendimento rápido. Nem os familiares dos mortos e feridos podiam entrar no hospital porque os policiais cercaram a entrada para que ninguém visse". O cartório de óbitos de Ipatinga, contudo, não acusa a ocorrência de mais que duas mortes entre os dias 7 e 10 de outubro de 1963. O cemitério da cidade não tem registro relativo a essa época, embora o administrador se recorde de ter recebido pelo menos 21 corpos "furados de bala". O padre Abdala Jorge contou recentemente que não sabe ao certo o número de mortos, mas ao chegar no hospital Nossa Senhora do Carmo na manhã do dia 7 viu 11 mortos. Várias outras versões dão conta de que morreram mais de 30 operários. (PEREIRA, 1984, p. 75 a 86).

Tuler (2010, p. 213) concluiu que o massacre deve ser considerado um fato importante no contexto do movimento operário brasileiro da década de 1960. Segundo a autora, esse e outros episódios do período revelam "a tensão presente na sociedade brasileira naquele momento histórico".

Rueda e Nahas Júnior (1991, p. 18, informam que

o aparato de segurança foi formado inicialmente por militares egressos dos serviços governamentais de informação. Sua função, além de outras atividades, era dar qualidade à vigilância interna da Usiminas – cuja parcela de responsabilidade em acender o estopim dos acontecimentos de outubro de 1963 não pode ser desprezada, – e exercer atividades repressivas de acordo com o clima político da época.

O Massacre de Ipatinga é lembrado, no Vale do Aço, todo dia 7 de outubro. Em 2023 foi exaltado o sexagésimo ano como um dia de luta para os trabalhadores. E esse dia não é lembrado apenas pelos trabalhadores. Durante muitos anos o Serviço Nacional de Informações (SNI) da ditadura militar brasileira buscava informações sobre os participantes dos eventos de lembrança:

Figura 5 – Pedido de busca sobre a comemoração do “Dia do Massacre” em Ipatinga/MG

BR,DF,AN,BSB ZD,4-C,25/P1/4

(233)


SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES

PEDIDO DE BUSCA Nº 025/19.../SNI/ABH/84

136/04

Data: - 24 SET 84

Assunto: - COMEMORAÇÃO DO "DIA DO MASSACRE" EM IPATINGA/MG
EM 07 OUTUBRO.

Referência: - PRG - 3142/84

DIFUSÃO : PW/2

DADOS CONHECIDOS

a) Em 07 OUT 63, houve em IPATINGA/MG, um confronto entre operários da USIMINAS e a PMMG, e que resultou na morte de alguns operários.

b) Anualmente elementos de esquerda têm procurado ressaltar a data como a luta dos operários por melhores condições de vida e trabalho.

c) O 07 OUT 63 é designado pela esquerda como o "DIA DO MASSACRE". Com a criação da PASTORAL OPERÁRIA e o crescimento do PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT), a ela ligado, no VALE DO AÇO, o dia 07 OUT, tem sido explorado para fortalecimento de ambos junto à população de IPATINGA e, em particular, junto aos metalúrgicos da região.

d) Tendo em vista a proximidade da data, as entidades acima descritas já estão se mobilizando para organizarem manifestações que visem manter a lembrança do evento, bem como instalar um "monumento do operário desaparecido".

DADOS SOLICITADOS

1) Acompanhar e informar a mobilização das entidades promotoras do evento, visando a comemoração do evento;

→ 2) Acompanhar e informar as atividades previstas para o dia 07 OUT 84;

3) Outros dados julgados úteis.

TODA PESSOA QUE TOME CO-
NHECIMENTO DESTA DOCUMENTO
FICA RESPONSÁVEL PELA MANU-
TENÇÃO DE SEU SIGILO (RSAS)

MOD. 2/1/ABH

Fonte: Arquivo Nacional – FUNDO: Divisão de Inteligência do Departamento de Polícia Federal- BR, DF, AN, BSB ZD,4-C,25, P1/4.

2.4 Marcos da evolução da RMVA

A importância da ferrovia e da rodovia para o transporte de passageiros e de cargas na região sempre foi motivo de exaltação por parte dos cidadãos. Mobilizações foram realizadas ao longo dos anos para que ocorressem melhorias na BR 381, principal linha de acesso à capital do Estado e para várias outras localidades importantes para as relações econômico sociais regionais.

O transporte de passageiros realizado pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), um dos poucos que ainda se mantém, vem sendo objeto de luta para que não houvesse sua interrupção, dada sua relevância e os riscos que o transporte terrestre encontra na BR 381.

A privatização da CVRD, realizada em leilão, em 6 de maio de 1997, significou a transferência não apenas das operações de transporte, mas também reservas minerais e indústrias de extração. Segundo o relatório de auditoria incluso no Edital n. PND-01/97/CVRD:

6. A Companhia atua em muitas atividades produtivas distribuídas em sete áreas de negócio e suas operações estão presentes em nove unidades da Federação. Ao todo, a CVRD controla quarenta empresas, incluindo vinte cinco mineradoras, está coligada em outras vinte e três e participa majoritariamente em quatro. A CVRD é hoje a maior exportadora mundial de minério de ferro e tem, ou está na iminência de ter atuação destacada mundialmente na produção de alumínio, ouro, cobre, manganês, caulim e celulose (Brasil, 1997b, p. 7.768).

Em 30 de julho de 1997, foi assinado o contrato de concessão por trinta anos, que previa, além do transporte de cargas, também o de passageiros. Foi uma das poucas linhas férreas de longa distância mantidas no Brasil. Esse contrato já foi objeto de prorrogação por mais trinta anos (Brasil, Ministério dos Transportes, 1997).

Segundo estudo do IPEA, assinado por Marques (1996), a Estrada de Ferro Vitória-Minas EFVM, que conta com 918 km, ligando o porto de Tubarão em Vitória, no Espírito Santo, às jazidas da CVRD em Minas Gerais e a Belo Horizonte, com um volume de tráfego de 50,1 mil milhões de toneladas por quilômetro e suas modernas características físicas e operacionais, “é a mais importante ferrovia brasileira”.

Segundo o Diagnóstico do PDDI, o Vale do Aço possui estações ferroviárias em Timóteo – a de Mário Carvalho – e em Ipatinga – a Intendente Câmara, localizada à beira da BR 381 – que são importantes para a economia regional, pois são alternativas para o escoamento da produção e recebimento de matéria-prima e

de transporte coletivo regular para várias cidades da Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, leste mineiro e Espírito Santo.

Uma das propostas contidas do PDDI é uma possível ligação ferroviária entre Timóteo e o distrito industrial de Santana do Paraíso, visto que poderia otimizar a utilização da ferrovia e aumentar a competitividade de algumas empresas da região (Centro Universitário Católica do Leste de Minas Gerais, 2014).

A RMVA é cortada pela BR-381 e, também, pela BR-458. Dessas, há conexões com a BR-116. A rodovia MG-760, em estágio avançado de pavimentação, ligando Timóteo à BR-262, é um importante meio de acesso à Zona da Mata mineira e alternativa parcial de transporte para Belo Horizonte.

A grande expectativa que já perdura por muitos anos é a duplicação da BR-381. Oficialmente, a rodovia teve início das obras de duplicação em 12 de maio de 2014, com a assinatura da Ordem de Serviços pela Presidente Dilma Rousseff. É uma via construída há mais de cinquenta anos com pista simples de mão dupla. São cerca de 310 quilômetros de Belo Horizonte até Governador Valadares, com um traçado sinuoso, contribuindo para a demora nos deslocamentos e alta incidência de acidentes. Em algumas tentativas recentes de concessão da rodovia não houve empresas interessadas. O Governo, que já realizou alguns trechos de duplicação, anunciou que vai contratar diretamente o trecho de Belo Horizonte à cidade de Caeté.

Conforme se verá nos capítulos seguintes, nas décadas de 1970 e 1980, no processo de redemocratização do País, a região do Vale do Aço registrou ampla mobilização de trabalhadores que influenciou as organizações sindicais e resultou em eleições de seus representantes no Congresso Nacional, na Assembleia Legislativa nas câmaras de vereadores e nas prefeituras da região, alterando o quadro de submissão às direções das empresas e implantando processos democráticos de planejamento, como o orçamento participativo, a fiscalização ambiental e políticas públicas independentes.

Os estudos realizados em sequência na região na década de 1970, em particular o Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Aço (PDDI), já identificavam a característica de “área metropolitana”, para o Aglomerado Urbano do Vale do Aço, naquele momento composto pelos municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo.

Em 1998, foi publicada a lei de criação da Região Metropolitana. Em 25 de novembro de 2019, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) da RMVA aprovou o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço (PDDI).

2.5 Marcas da ocupação territorial brasileira

O poder da Coroa portuguesa no território brasileiro se institucionalizou com a divisão de capitanias, seguida pela repartição de sesmarias e instalação das câmaras municipais bem como o extrativismo e a indústria da cana-de-açúcar como destaque econômico, até que a extração do ouro se revelou a grande produção de riquezas para os ocupantes e o império português.

Já organizado como Estado nacional, o processo de ocupação se manteve centralizado, apossado por grandes proprietários que exploravam a produção da cana e a do café. A retirada dos escravos das fazendas e a exclusão do seu acesso à terra, a busca por trabalho na área urbana, dentre outros fatores, contribuíra para o início do inchaço das grandes cidades. As cidades menores se caracterizavam por esquema de poder fincado no mando e no medo como determinantes nas relações sociais, econômicas e políticas.

Para se compreender o coronelismo, elemento distintivo do poder local e regional brasileiro, que se expressa em um sistema de favores e influências que perpassou a colônia, o Império e permaneceu na República por expressivo período, segundo Leal (2012), deve-se basear na estrutura agrária brasileira, que garante aos chefes locais instrumentos de poder significativos e que se sustenta pelo “mandonismo”, “filhotismo”, “falseamento do voto” e a “desorganização dos serviços locais”, dentre outros.

O processo de urbanização por que experimentou o País desde a virada do século XIX para o século XX, mas que não alterou ainda o perfil agrícola da economia brasileira (Santos, 1993), também não foi suficiente para eliminar as bases de chefatura que caracterizou o poder local no Brasil e cujos traços ainda puderam ser percebidos por longos períodos em regiões brasileiras. Há manifestações no sentido de que as milícias representam a sua nova roupagem (Manso, 2020).

A demanda crescente de urbanização, com uma movimentação populacional entre as décadas de 1940 e 1980, que provocou uma virada no perfil socioeconômico

no País, antes rural e agora urbano, ensejou demandas de planificação e gestão das cidades não correspondidas, culminando com o inchaço e as péssimas condições de vida, principalmente para os enormes contingentes de baixa renda.

Os contornos do planejamento no Brasil têm se fincado nos fundamentos privatistas da produção e da acumulação da riqueza. No âmbito do urbanismo, disciplina criada ainda no século XIX, o que tem preponderado é a visão exclusivista, segregacionista e excludente, conforme expressa em grande parte nos planos higienistas, como o Código Sanitário de São Paulo, de 1894 (Bonduki, 2004) e a Reforma Pereira Passos no Rio de Janeiro (Andrade, FGV, 2018), dentre tantos outros planos e programas elaborados no Brasil.

O processo de criação das regiões metropolitanas no Brasil remonta aos anos da ditadura, quando previstas nas revisões constitucionais do governo militar de 1967 e de 1969 e definidas pela LC n. 14/1973 (Brasil, 1973). Pode-se afirmar que ainda são incipientes seus feitos e que elas nunca conseguiram influenciar de forma decisiva no sentido do planejamento e da regulação da explosão demográfica que as cidades brasileiras experimentaram a partir da segunda metade do século XX.

Um elemento confirmador dessa afirmação é que, conforme aponta Ribeiro (2009), no Brasil quase 70 milhões de pessoas moram em pouco menos de 300 municípios, a maioria em situação precária e os planos e programas regionais ou metropolitanos, não apontam soluções concretas para a precariedade urbanística nacional.

2.6 Modos de formação de cidades no Brasil

Como recorte para fins dos estudos ora apresentados, identificamos três exemplos modais, reconhecendo que existem outros, de “constituição das cidades brasileiras”, que, em tempos históricos sociais diferenciados, reproduzem relações de mando, de vaidade, de submissão dos habitantes, de relação escravista, do emprego como uma dádiva, e não como venda da força de trabalho, do peleguismo sindical e de outras formas de ausência de democracia nos processos decisórios locais.

Há a cidade histórica, cuja ocupação, incentivada pela Coroa portuguesa, orientada pela Igreja Católica e erigida sobre a força de trabalho escravo, era impulsionada pela riqueza gerada em decorrência da produção do açúcar, da exploração extrativa da borracha ou da mineração e seus mecanismos de

escoamento. Algumas das grandes cidades históricas e as capitais dos atuais Estados, a maioria fixada no litoral ou à margem de um grande curso d'água, modernizadas, ainda revelam em parte de seu território a marca do colonizador, português, espanhol, francês, holandês ou outro, ou Brasil imperial.

Esse modal de cidades, geralmente originado do movimento de entradistas ou de bandeirantes, à procura de riquezas que a colônia poderia proporcionar, têm suas marcas diversificadas à vista do interesse de exploração e da identidade cultural do explorador no momento de sua criação.

Costa *et al.* (2020, p. 3), citando Holanda (2014), revelam que, a título de exemplo, as cidades históricas de São Vicente, Santos e Salvador mantêm referências originárias de cidades espanholas, ou seja, “estavam dispostas segundo “o capricho dos seus moradores”, sem organização, com as casas em desalinho”.

As casas se postavam em atendimento à topografia. No caso de Minas Gerais, a criação de cidades históricas estava associada à mineração e tem seu núcleo inicial nas “passagens”, local de repouso e concentração de pessoas e materiais dos bandeirantes e/ou viajantes que, a depender da relevância econômica adquirida, as primeiras se transformando em referência para a mineração poderia, mediante critérios da igreja e da Coroa, ultrapassar a condição de freguesia para alcançar o *status* de Vila, como foi o caso de Vila Rica, Mariana e outras.

Da produção agrícola deriva a segunda forma de cidade aqui apresentada, que simboliza o mando patrimonialista em concreto. Como “evolução” da Casa Grande, que foi o símbolo da organização familiar na sociedade colonial e que, do núcleo doméstico dirigido pelo patriarca, convergia a vida econômica, social e política da época.

Após a abolição da escravatura, as vilas agroindustriais – núcleos iniciais de variadas cidades no Brasil – eram fortalezas controladas “de dentro” pelos proprietários das usinas açucareiras e/ou cafeeiras. Nesse caso, as vilas e seus moradores, brasileiros, ex-escravizados ou imigrantes, trabalhadores das empresas, viviam sobre o controle do patrão, que também era o dono da escola, da unidade de saúde, do lazer e de todas as atividades citadinas, em muitos casos, do próprio dinheiro, retratado nos vales que recebiam para “comprar” nos empórios da vila:

Esses embriões urbanos, na maioria das vezes eram vilas operárias, tinham um peso relativo significativo e desempenhavam uma importante função nas

atividades agroindustriais, sobretudo na zona açucareira, mas não eram menos importantes na zona do fumo. Tais unidades urbanas tinham, geralmente, como elemento centralizador a usina de açúcar ou a fábrica de charutos. As vilas operárias mantidas pelas usinas de açúcar tinham sua devida importância, contribuindo, sobremaneira, para fixar uma numerosa população próximo à fábrica (BRITO, 2008, p. 83).

Muitas dessas vilas revelavam a nova forma de mando após a assinatura do termo que formalizou a abolição da escravatura, ou seja, o controle social era mantido, se não pela violência direta dos capatazes, agora por regramentos que vincularam o operário e sua família ao empreendimento, por meio das dívidas contraídas em decorrência do uso da moradia, dos gastos com saúde, educação e outros, da aquisição de alimentos, etc. Em algumas dessas vilas, o controle era total, inclusive do dinheiro que circulava e dos padrões morais, religiosos e culturais dos proprietários da empresa.

Figura 6 – Vila Luciânia.



Fonte: VILA [...], 2023.

Figura folclórica em Minas Gerais para exemplificar o mando caracterizador dessas cidades no Brasil é o senhor Antônio Luciano Pereira Neto. Conhecido como “Coronel Luciano”, grande proprietário de terras rurais e urbanas, como no Município de Belo Horizonte, em que parte significativa dos imóveis lhe pertenciam, dentre eles o histórico Hotel Financial, além de vastas plantações e usinas de açúcar e álcool.

Proprietário da Usina Luciânia, no Município de Lagoa da Prata, em Minas Gerais, ele ficou conhecido pelo controle que exercia sobre a vida das pessoas que habitavam a Vila Luciânia, localizada no interior do território em que se situava a usina. Há muitos registros de que a imposição do poder totalitário do proprietário sobre as famílias operárias chegou a ponto de serem colocadas à disposição do “coronel”, as meninas adolescentes virgens para serem “iniciadas” por ele.

Gomes, da *Revista Playboy*, em 1994, numa reportagem intitulada “O colecionador de virgens” (Gomes, 1994), apresentou o Doutor, ou Coronel Luciano, ou Totoca, ao Brasil, ao estilo da revista, naturalizando a perversidade, a exploração de crianças de um detentor de riquezas na cidade brasileira.

Ainda se veem vestígios dessas vilas, bem como a ampliação e a transformação em significativas partes até totalidades de cidades brasileiras. Vila operária, fazenda, usina, bairro proletário, núcleo urbano, núcleo residencial, núcleo fabril, cidade operária, cidade-companhia, cidade-empresa e cidade nova são algumas das denominações que lhes são atribuídas no Brasil (Correia, 2001, p. 85):

O termo surge para designar aglomerações isoladas no campo, como, por exemplo, em um projeto de construção de uma grande metalúrgica em Frutal, publicado em 1920, no qual há menção à construção de uma ‘villa operaria’ com 2.500 casas. Camaragibe é referida como uma ‘villa operária’ na fala de conferencistas do Congresso Católico, ocorrido em 1902, e em um boletim da Companhia Industrial Pernambucana para a Exposição Nacional de 1908, quando contava com 123 casas, dois alojamentos para solteiros, duas escolas, armazém, padaria, consultório médico e Círculo Operário (Correia, 2001, p. 2).

Uma terceira forma de constituição das cidades e que serve para retratar um pouco o que ocorreu no Vale do Aço, mas não apenas nessa região do Brasil, são as cidades organizadas com base no complexo industrial implantado. Num modelo de cidade-indústria, independentemente do núcleo anterior existente, elas são projetadas para reproduzir a hierarquia existente no interior da indústria, ou seja, cada bairro é construído nas condições em que o nível salarial e de subordinação do trabalhador exprime. Os chefes gerais vão ocupar local de destaque e melhores casas, a média chefia tem suas benesses e a periferia é reservada para os “peões”.

Corroborando as afirmações de Castells (1983) sobre o papel das indústrias na formação do espaço urbano e de vários outros estudiosos, cidades como Ipatinga, Ouro Branco, Volta Redonda, ou mesmo a “área da Acesita”, bairro projetado em torno da indústria nas décadas de 1940 e 1950, são marcas da influência de ideias da

urbanística modernista internacional, por meio da sistematização de preceitos normativos, critérios de zoneamento, taxa de ocupação do solo e tipologia de residências para a produção em série:

Mesmo que inconsciente, pode-se dizer que a solução ali exposta era uma combinação da cidade jardim de Ebenezer Howard, da cidade industrial de Tony Garnier e das idéias desenvolvidas por Le Corbusier, além de ter como ponto norteador os critérios urbanísticos sistematizados na Carta de Atenas em 1933 (Mendonça, 2006, p. 65).

Esses modelos, embora diversos, reproduzem a organização de cidade para dentro, ou seja, fechada em si, buscando “resolver” seus problemas individualmente, mesmo que eles tenham alcance regional e as “soluções” impactem os vizinhos. Outro aspecto é o caráter concentracionista ou reprodutor da relação de dominação, visto que as decisões respondem aos interesses dos grupos dominantes locais, e não ao conjunto da coletividade.

3 AUTONOMIA E OS ASPECTOS FEDERATIVOS DETERMINANTES PARA A CONFORMAÇÃO DE ESTADOS NACIONAIS DIVERSOS E DE ESTADOS FEDERADOS, MUNICÍPIOS E REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Dentre as dificuldades acerca da institucionalização e da governança nas regiões metropolitanas, evidencia-se a competência constitucional de cada ente federado e, no caso dos dois subnacionais no Brasil, de como podem relativizar a autonomia em benefício do planejamento e da gestão regional sobre as funções públicas de interesse comum.

O Brasil da constituinte de 1985 – curiosa e diferentemente da maioria das demais federações, que geralmente são formados por um órgão de representação da soberania nacional e pelos Estados federados – distribuiu autonomia constitucional para os três níveis de administração.

Os municípios brasileiros, seguindo uma tradição do municipalismo que está presente desde a organização colonial, com o poder local sendo exercido nesse período imperial pela força da Coroa portuguesa e das câmaras municipais, têm hoje a faculdade de legislar, administrar, instituir tributos e de fazer normas orçamentárias próprias, além de implantar, gerir e se responsabilizar por políticas públicas caracterizadas na constituição como assuntos de interesse local.

Essa autonomia local foi evidenciada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 845-5/2007 (Brasil, STF, 2008), ajuizada pelo Governador do Amapá, em que o Ministro Relator, Exmo. Dr. Eros Grau, acompanhado pela maioria, apontou que a citação do termo “municipais”, na obrigação de concessão de “meia passagem” aos estudantes pelo Estado, feria o art. 30, inciso V, da Constituição da República (Brasil, 1988), tendo em vista que esse artigo determina que a competência para organizar serviços públicos de interesse local, dentre os quais o de transporte coletivo, é municipal.

Outro exemplo da intervenção do Poder Judiciário para garantir a autonomia municipal perante o Estado é o caso da impugnação da LC estadual n. 87/1997 (Rio de Janeiro, 1997a), criada pelo Estado do Rio de Janeiro e que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e sobre a microrregião dos Lagos e, também, da Lei Ordinária n. 2.869/1997 (Rio de Janeiro, 1997b), que trata da prestação dos serviços

públicos de transporte ferroviário e metroviário de passageiros e o de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro.

Essas legislações, que transferiram unilateralmente a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro, foram alvo de ações diretas de inconstitucionalidade, em especial a ADI n. 1.842/2013 (Brasil, STF, 2013), cujo resultado foi a confirmação da tese de que a autonomia municipal concedida pela Constituição Federal não poderia ser debilitada por legislação do Estado federado.

No Estado da Bahia, uma Medida Cautelar na ADI 2.077 (BRASIL, 2014), em face da EC n. 7/1999, foi impugnada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com objetivo de restringir a gestão municipal sobre os serviços de saneamento. As disposições foram suspensas pelo STF, no Acórdão publicado em 9 de outubro de 2014, sob a relatoria do Ministro Ilmar Galvão:

Art. 59. Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:

[...].

V – organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter emergencial.

Art. 228. Compete ao Estado instituir diretrizes e prestar diretamente ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda, que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município (BRASIL, STF, 2014).

Por outro lado, o STF, em 26 de outubro de 2020, julgou constitucional a Lei n. 15.775/2005 (BRASIL, 2005), do Estado de Minas Gerais, na ADI n. 3.884 (BRASIL, STF, 2020) movida pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU). A referida lei regulamenta o serviço de táxi na RM de Belo Horizonte e determina que compete ao Estado a disciplina do transporte individual de passageiros por táxi na região metropolitana.

A decisão do STF na ADI 6.573/AL é decisiva, uma vez que analisa o arranjo federativo da RM Maceió, verificando que no Estado de Alagoas, segundo o voto do Relator, Ministro Edson Fachin:

[...] pelo atual desenho dos órgãos mencionados confere ao Estado de Alagoas a prerrogativa de, sozinho, decidir os rumos do Sistema Gestor

Metropolitano, por acumular um poder de voto impossível de ser ultrapassado pelos municípios (Brasil, STF, 2022a).

Na ADI n. 6.911/2022 (Brasil, STF 2022b), julgada concomitantemente, o Tribunal ainda suspendeu a decisão da Governança Interfederativa do RM Maceió, que destinava ao Estado de Alagoas a totalidade do valor da outorga da concessão de serviços públicos de saneamento básico, estabelecendo que o novo arranjo institucional deveria decidir sobre a repartição desses valores.

Importante ressaltar o texto fixado como tese de julgamento: “É inconstitucional a criação de órgão ou entidade deliberativa e/ou executiva que, no âmbito de região metropolitana, determine a concentração de poder decisório nas mãos de um de seus integrantes” (Brasil, STF, 2022b).

Há outras decisões que, no conjunto, vêm pacificando a jurisprudência no sentido da autonomia municipal e, por outro lado, na determinação de que a organização interfederativa garanta o mesmo potencial decisório entre municípios e Estado.

No diagnóstico do PDDI, elaborado pelo Unileste/MG, identificou-se, no eixo do arranjo institucional, uma desagregação da ação dos governos federal, estadual e dos municípios na articulação das políticas públicas que impactam a Região Metropolitana do Vale do Aço (Minas Gerais, PDDI, 2019).

Constatou-se um número significativo de organismos integrantes das administrações federais e estaduais com atuação e jurisdição regional, cujos escritórios estão sediados em alguma das suas localidades, contudo, com jurisdições em diversas cidades. Observa-se que nenhuma das demais instituições públicas das esferas federal e regional organizou sua atuação para uma abrangência específica e exclusiva para a região metropolitana.

A jurisdição dos órgãos obedece a outros parâmetros de organização e planejamento estatal, praticamente desconhecendo a região metropolitana legalmente instituída:

As regiões metropolitanas implantadas em Minas Gerais não são tidas como regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais. As gestões estaduais modificam as regiões de planejamento de acordo com a proposta de governo vigente, e mesmo que a RMVA e o Colar Metropolitano sejam regulamentados pela Lei Complementar estadual nº 90, de 12 de janeiro de 2006, o território não é tido como uma região de planejamento oficial do Estado de Minas Gerais (Minas Gerais, PDDI, 2019).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais, quando dos estudos estatísticos ou no arranjo do planejamento regional, não consideram as regiões metropolitanas. O Estado de Minas Gerais, ao tratar dos planos plurianuais, que no Estado recebem a denominação de “Plano Plurianual de Ação Governamental” (PPAG), divide seu território em dez regiões de planejamento.

O IBGE fraciona Minas Gerais em 12 mesorregiões e 66 microrregiões. Na RMVA, os 28 municípios, abrangendo os 4 do Núcleo e os 24 do Colar Metropolitano, estão incluídos em uma região de planejamento denominada “Rio Doce do Estado de Minas Gerais”, que contempla 102 municípios. Para o IBGE a denominação é de “Vale do Rio Doce” e contempla 101 municípios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007).

Percebe-se que se falta ao próprio instituidor da região metropolitana – o Estado de Minas Gerais – uma orientação para que o planejamento e seus órgãos lhe direcionem suas atividades, difícil é esperar que haja integração entre os órgãos metropolitanos e os municípios e estes entre si.

3.1 Federalismo

Destaque-se que a Região Metropolitana como um organismo de planejamento e gestão da ação governamental que se situa entre o poder local e o Estado federado, questões ligadas à sua capacidade de governo ou à delegação que lhe é outorgada, ou mesmo se sua existência afronta o pacto federativo ou a autonomia dos entes federados são questões sobre as quais a reflexão efetivada neste estudo deve se debruçar.

A abordagem federalista aqui tratada tem apoio em estudiosos, como Elazar (1984; 1987; 1991; 1993; 1994a; b; c; 1995; 1996; 1997; 2000), Baracho (1986), Dallari (2015; 2019) e outros, como Poulantzas (1980), em cuja caracterização da ação estatal destaca a separação da sociedade em classes sociais distintas, nas quais o processo de geração de riquezas se condensa na apropriação dos meios de produção, por uma, e na disponibilização da força de trabalho, por outra, e o Estado como um fiador de suposto consenso ou como agente da explicitação das contradições decorrentes dessa relação.

Segundo Poulantzas (1980), o Estado confere a condensação material de uma relação contraditória em que, enquanto este organiza o discurso acerca da necessidade de políticas que favoreçam as classes dominantes, há agências, no seu meio, cuja natureza impõe uma interlocução com as classes dominadas.

A ausência ou a indefinição sobre os limites de competências e atribuições dos entes estatais em um ambiente regional, isto é, se o formalismo jurídico-estatal, comumente colocado a serviço da manutenção do sistema de dominação, ainda é difuso, o que enseja controvérsias e conflitos, a mobilização, o confronto e a disseminação de ideias diversas podem resultar em políticas que favoreçam a maioria.

O pretexto nesta subseção é saber se o federalismo brasileiro de três entes contribui para a descentralização cooperada, possibilita maior participação da sociedade nas decisões e, por consequência, expõe as contradições do Estado denunciando os interesses de classes submetidos às decisões estatais no âmbito da Região Metropolitana, ou, por outro lado, signifiquem ampliação do controle oligárquico local histórico e característico da organização estatal brasileira.

O federalismo – tradução organizativa da República federal, visto que as monarquias federais geralmente não se assumem como tal – tem como característica fundamental, de um lado, a concentração da soberania no ente “superior” e, de outro, a autonomia, possibilitando a auto-organização e a assunção de competências próprias como a marca de apresentação das seções subnacionais que compõem o País.

No caso brasileiro, as entidades subnacionais são agrupadas em dois outros níveis, os Estados federados e os municípios, ambos dotados de autonomia no âmbito de suas legislações, quais sejam, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais.

O Estado federal, em contraposição ao Estado unitário, apresenta-se envolvido em uma ampla diversidade teórica acerca dos seus atributos. Difícilmente pode-se identificar um Estado federal cujo pacto coincida com outro em toda a sua dimensão.

Embora os elementos constituidores sejam diversos, Alves (2017, p. 10), resumiu os principais elementos teóricos definidores da forma federativa:

- (i) existência de ao menos duas esferas de governo (pluralidade de entes constitutivos); (ii) autonomia das entidades centralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e financeira; (iii) organização do Estado expressa em Constituição e não em Tratado; (iv) repartição de competências entre as entidades descentralizadas; (v) participação das entidades

descentralizadas na formação da vontade nacional, ou seja, o poder político e partilhado entre a União e as entidades federadas; (vi) indissolubilidade, não havendo direito de secessão; e (vii) só o Estado Federal é soberano, os demais entes perdem a sua soberania no momento do ingresso na Federação.

Embora a pauta proposta pela autora citada não signifique um roteiro rijo deste estudo, alguns elementos arrolados são objeto de investigação, com vista à compreensão dos múltiplos aspectos em que se apresenta essa forma de governo. Em particular, o exordial exame sobre a Monarquia e a República, pelo que simboliza na evolução histórico-política e na formação do federalismo, principalmente em relação ao poder local e ao que o município representa no atual enquadramento federativo brasileiro.

3.1.1 Monarquia e República

A análise de como o Estado se organiza na forma de monarquia ou república e suas derivações pode adquirir alguma relevância se dessa reflexão inferir-se que uma ou outra apresenta maiores espaços de exteriorização das contradições dele próprio – o Estado – e de como ocorrem as relações sociais na conformação da estrutura de poder, potencializando o interesse da classe subalternizada.

Historicamente, monarquia e república já foram tomadas como significado de Estado centralizador e de força e espaço democrático e da liberdade, respectivamente.

A Monarquia, identificada com a tirania e com a hereditariedade transcendente (Ribeiro, 2008), que possibilitava ao titular do Estado a vinculação dos interesses da nação aos da corte, essa estruturada nas figuras do monarca em absoluto ou dele, dos nobres e da Igreja em determinados momentos históricos.

A República, como uma das apresentações das ideias iluministas, se recobria em ideal na expressão democrática da forma de governo e motivava a insurreição libertária burguesa, expressa de forma significativa nas revoluções inglesa, francesa, americana e nas lutas contra o colonialismo fora da Europa.

As revoluções liberais envidaram a instauração do modo de produção capitalista sobre o regime de concentração de poder nos reis e nobres, consoante o signo da liberdade do indivíduo, contudo, sua objetivação se consubstanciava no papel do Estado como o fiador das ações de acumulação do capital. Tanto que,

hodiernamente, a forma de governo logrou relevância relativa e há convivência burguesa com formas monárquicas em variados arranjos.

Atualmente, sob a égide do neoliberalismo e da globalização, o exame acerca da distinção entre Monarquia e República se localiza mais na conformação da representação estatal ou de como ocorre a ascensão do mandatário Chefe de Estado ao trono ou ao cargo presidencial. Isso porque a democracia liberal formal preconizada por Schumpeter (1961), ou mesmo seus matizes, apontadas por Dahl (1996), como a poliarquia, pode ocorrer no regime monárquico atual, assim como há repúblicas cuja marca é o autoritarismo.

Embora a descentralização estatal tenha motivado teorias que buscavam superar a relação de exploração ou de subjugação existente na sociedade, o papel determinante do Estado nas relações de dominação no modo de produção capitalista como objeto de análise, deve superar as vinculações ou comparações acerca do grau de democracia que a forma de governo apresenta.

3.1.2 Movimentos independentistas americanos

A América portuguesa não veio abaixo no final do século XVIII, mas deu sinais agudos nesse sentido. Os colonos estavam cheios de ideias: combinaram princípios, noções e conceitos que revelavam um jeito diferente de abordar os problemas do cotidiano e materializaram uma nova maneira de explicar e dar sentido ao mundo em que viviam.

Evidencia-se um movimento cíclico ocorrido, estimulado pela independência americana e pela Revolução francesa e as ideias iluministas, notadamente Rousseau (2008). Na América espanhola, destacam-se as guerras republicanas nos Vice-Reinos da Nova Espanha, Nova Granada, Peru e Rio da Prata, capitaneados por Simon Bolívar, Hidalgo e outros.

Soares (2008, p. 68), resgatando a “Carta de Jamaica” de Simón Bolívar, escrita em 1815, como um manifesto à luta pelas liberdades americanas:

El velo se ha rasgado; ya hemos visto la luz y se nos quiere volver a las tinieblas; se han roto las cadenas; ya hemos sido libres, y nuestros enemigos pretenden de nuevo esclavizarnos. Por lo tanto, América combate con despecho; y rara vez la desesperación no há arrastrado tras sí la victoria.

Uma característica desses movimentos, embora com exceções, é a falta de participação efetiva do povo do lugar, que, na sua maioria, representava organização

de grupos da elite local que buscavam manter ou ampliar privilégios cuja submissão até então garantia o relacionamento com a Coroa.

A ausência – ou a deposição – do Rei Fernando VII pelos franceses, mas seu reconhecimento pela Constituição de Cádiz em 1812, ampliou o movimento independentista na América espanhola. Os cabildos – ou câmaras municipais –, em vista da ausência do rei, organizavam juntas de governos que, embora fiéis à Coroa, reclamavam para si o direito de governar seu território (Soares, 2017).

No Vice-Reino de Nova Espanha, a tentativa de que o movimento independentista assumisse os contornos de levante popular e privilegiasse as classes não abastadas devolvessem as terras aos indígenas e encerrassem qualquer vínculo com a Coroa espanhola, teve momentos importantes e de grande repercussão, com a mobilização liderada pelo Padre Miguel Hidalgo y Costilla que, preso e morto, foi sucedido pelo também padre José Maria Morelos (Soares, 2017).

A elite local prevaleceu quando do afastamento da Espanha, porém, com vista a manter seus privilégios, com a independência organizou um governo monárquico cujo rei foi Augustín Itúrbide, até que, sob a liderança do general Guadalupe Vitória, foi estabelecida a República do México.

Exceções ao movimento independentista das elites ocorreu no Haiti. Quando ainda era conhecida como São Domingos, a “Pérola das Antilhas”, possessão rica da França na América Central caracterizava-se por uma população escrava submetida aos mandos e desmandos de fazendeiros franceses. Contraditoriamente os colonos tinham como influência para seus movimentos a Revolução francesa.

A abolição da escravatura, decretada em 1794 para todas as colônias francesas, contribuiu para o aumento das lutas pela independência, lideradas inicialmente por Toussaint Louverture, que, preso e levado para Paris, foi morto na prisão em 1803, o mesmo ano em que a colônia declarou sua independência, liderada à época por Jean-Jacques Dessalines e que passou a dotar o nome indígena de Haiti (Soares, 2017).

3.1.3 Conjurações e outros movimentos contra Coroa no Brasil

Ainda no período colonial, as conjurações independentistas acomodavam-se com a República, visando a transformações liberalizantes, enlevadas que estavam

com as informações sobre as “revoluções” que a Europa e os Estados Unidos experimentaram.

Muitos são os registros de movimentos contra a Coroa portuguesa e pela emancipação da colônia brasileira ou de parte dela. Depois da independência, as revoltas republicanas também se sucederam em número significativo.

Se o Quilombo dos Palmares foi retratado pela própria representação portuguesa, o governador de Pernambuco, Pedro de Almeida, em 1675, como uma República no território colonial (Starling. 2018), outros tantos movimentos, mesmo incipientes, como a Revolta de Vila Rica, em 1720, ou outros, como Canudos, Cabanagem, Sabinada, etc., foram movidos pelo ideal republicano.

A Conjuração Mineira, nominada por Starling (2018, p. 1.483) “A República dos Letrados”, foi regida por senhores de posses das minas e da agricultura, altos funcionários da Coroa e por lideranças religiosas, sob a inspiração dos ideais republicanos que orientavam as revoluções americana, francesa e outras, em especial o pensamento relacionado *vita activa*, que a autora define como “o desejo de viver uma vida propriamente política”, ou o “humanismo cívico” com as ideias que orientavam a vida política na República de Florença: “A *vita activa* é, provavelmente, o principal elo entre a ‘República dos letrados’ nas Minas, a matriz renascentista da tradição republicana e a criação de um vocabulário do mundo público que forneceu recursos (Starling, 2018, p. 1.758). A exemplar e espetaculosa punição a Tiradentes com o enforcamento no Campo de São Domingos – hoje Praça Tiradentes – no Rio de Janeiro, em 21 de abril de 1792, não foi suficiente para arrefecer o pensamento crítico crescente sobre o Coroa portuguesa, que mantinha ações espoliativas contra os súditos e vassalagem, mesmo quando a mineração já apresentava descenso significativo.

Em 1794, o mesmo Vice-Rei, Conde de Rezende, executor de Tiradentes, viu-se às voltas com mais uma Devassa, agora contra os membros da Sociedade Literária do Rio de Janeiro, que estariam conspirando contra Portugal e o clero, e suas referências seriam as ideias revolucionárias francesas e a própria e recentemente desbaratada Conjuração das Minas.

Da proibição dos encontros da Sociedade Literária – fechada desde 1790 e reaberta por cinco semanas em 1794 – à prisão dos supostamente líderes do movimento emancipacionista, o poeta Manuel Inácio da Silva Alvarenga, Vicente

Gomes e João Manso Pereira foram intensas as ações repressivas, mas insuficientes contra as variadas ações decorrentes do sentimento independentista que grassava nas Américas e no Brasil.

Outro movimento de grande repercussão foi a Conjuração Baiana ou Revolta dos Alfaiates. Ela foi embalada pelas “francesias”, livrinhos que desembarcavam na Bahia e dos quais se serviam os homens livres pobres e médios para formar uma consciência contra os desmandos opressores da Coroa portuguesa.

Nesse movimento a República, orientada por ideias radicais de representação do povo indistinto de brancos, pretos ou pardos, era expressa nos instrumentos de divulgação que, segundo Starling (2018), seriam os cadernos manuscritos, os panfletos e, os avisos e os “Pleros”, todos com características próprias, mas utilitários de formação do pensamento insurrecional.

Pesquisadores diversos divergem quanto à dimensão política e social da Conjuração, sobre seu caráter revolucionário transformador ou até socialista, como é o caso de Ruy (1942), que, além de ressaltar o caráter revolucionário e intitular a conjuração como a “A Primeira Revolução Social do Brasil”, resalta, também, a luta pelo fim da escravidão, uma vez que preconizava a igualdade e a liberdade como marca do movimento.

Ilustrativo da radicalidade da época, um “Aviso” afixado em Salvador dizia o seguinte: “Animai-vos Povo Bahinense que está para chegar o tempo feliz da nossa liberdade, o tempo em que todos seremos irmãos, o tempo em que todos nós seremos iguais” (Starling, 2018, p. 4.546).

Se o alcance da mobilização e do envolvimento de diferentes extratos sociais e, principalmente, do povo baiano é controverso, é concreta a Devassa, a prisão de 33 envolvidos, a delação de José de Freitas Sá Couto ou Sacoto e o enforcamento por sedição de Luís Gonzaga das Virgens e Veiga, Lucas Dantas do Amorim Torres, João de Deus do Nascimento e Manuel Faustino dos Santos Lira.

Já no limiar da Independência, em 6 de março de 1817, houve a Revolução Pernambucana, ou a instauração da República de Pernambuco, movimento separatista que, evidenciando a pujança econômica da Capitania dada a produção da cana-de-açúcar, o movimento republicano tomou o Forte Brum, refúgio do Governador, à época Caetano Pinto de Miranda Montenegro, criando o Conselho da República.

O governo provisório decorrente da Revolução Pernambucana teve duração resumida, tendo sido desbaratado pelos monarquistas em 19 de maio, mas contribuiu para fomentar a discussão sobre a formação do novo Estado brasileiro surgido a partir da Independência (Melo, 2019).

O republicanismo, que em grande parte motivou o movimento de separação de Portugal, evidenciava, com a formação do novo Estado brasileiro, as controvérsias entre federalismo e Estado unitário – ou o grau de autonomia provincial, ou até mesmo a soberania confederativa das antigas capitanias e comarcas.

3.1.4 O Império no Brasil

Diferentemente do restante da América, cujos processos de independência redundaram na organização de repúblicas, afora as pequenas experiências imperiais mexicana e haitiana, o arranjo institucional resultante da Declaração de Independência do Brasil e dos acertos com a Coroa portuguesa foi instituído, por mais de meio século o Estado imperial brasileiro titularizado pelo filho do Rei de Portugal e depois das regências, pelo neto do mesmo rei.

A Monarquia no Brasil viveu dois momentos diferenciados, o primeiro como colônia portuguesa durante mais de trezentos anos, cuja marca principal é a espoliação das suas riquezas, e a transferência para a metrópole durante todo o período colonial.

Já independente, o império constitucional brasileiro foi dividido em três períodos, quais sejam: o do Primeiro Império, em que Dom Pedro I outorgou a Constituição de 1824 e institucionalizou o Poder Moderador, reinando até 1831; a Regência; e o Segundo Império, iniciado com a maioria forçada de Dom Pedro II.

3.1.5 A República no Brasil

A república no Brasil se sobrepôs à monarquia como um movimento de privilegiados que entendiam esgotadas as possibilidades de a Coroa desempenhar papel de coordenação política de preservação e ampliação das suas riquezas. Grandes senhores da produção cafeeira paulista romperam a proximidade com o governo imperial para formar aliança com o Partido Liberal e, mesmo, com os abolicionistas e com uma parte dos militares, com vista à Proclamação da República.

Faoro (2000, p. 60) comenta a trajetória da indiferença à sustentação da república por parte de um segmento que até então se fincava como o sustentáculo da monarquia, os grandes proprietários agrícolas:

O fazendeiro, o fabricante de açúcar, o criador de gado não se sentem mais senhores, são apenas lavradores e pecuaristas; os poderosos não se aperfeiçoam no título de barão ou visconde, mas percebem que seu privilégio depende de assentos artificiais, sem futuro. A sociedade, ao se desmitificar, sofre a convulsiva pressão de elementos que, nunca postos em debate e em dúvida, pareciam inexistentes.

3.1.6 Soberania e autonomia

O conceito base para a análise do federalismo tem como suporte a definição de soberania e como ela é representada ou exercida pelo Estado, bem como a relação com a autonomia inerente à atividade estatal e, nessa forma de Estado, delegada às entidades subnacionais.

3.1.6.1 Soberania

Soberania, cuja definição tem sido objeto de variadas teorias desde quando o termo começa a ser utilizado, como informa Dallari (2015), constitui a maior representação do poder do Estado, posicionando-se como elemento de significação e de unificação entre os poderes do povo, do monarca, do conselho de nobres e de quaisquer outras formas de expressão do poder do Estado.

A noção de vontade geral expressa por Rousseau (2008) também eleva a soberania a patamares que superam os interesses particulares. Os governos ou políticos dividem-se em expressões de poder ou em parcelas, como o Legislativo, o Executivo e outros, contudo a soberania prevalece sobre todos.

Bonavides (2000, p. 34), avaliando a concepção liberal de Constituição e relacionando-a com a soberania, afirma que o liberalismo repete com esta o que já fizera com o conceito de soberania nacional: “Um expediente teórico e abstrato de universalização, nascida de seus princípios e dominada da historicidade de seus interesses concretos”, ou seja, para a burguesia ascendente, a ordenação estatal deve refletir a vontade geral produzida com base no que preconiza sua ideologia.

Dallari (2015), ao afirmar que a soberania pode ser classificada multiforme, ressalta que, quanto à justificação ou à titularidade, concentram-se nela as teorias teocráticas da origem divina do poder e da unção soberana recebida pelo príncipe, ou das teorias democráticas em que o poder se concentra no povo.

A soberania, que também já se difundiu como o poder real de defender ou conquistar terras para o império cuja origem se fincava na política, já se manifestava juridicamente como limites ao próprio poder externo e interno na contenção de conflitos.

Na atualidade, a soberania geralmente é associada à exteriorização da independência de um Estado diante dos demais e como entidade superior ou como a personificação da vontade popular na totalidade do território na divisão da estrutura governamental estatal (Dallari, 2019).

Ao promover estudos sobre a soberania e o federalismo, Baracho (1986) aponta que há teorias que elevam a soberania para a órbita da representação e independência estatal, como a Escola Vienense, segundo a qual o direito internacional tem prevalência sobre o nacional e, sendo assim, os Estados subordinam-se à comunidade internacional. Também, segundo a Teoria do Estado Soberano, a soberania é “a expressão de uma competência conferida pelo Direito Internacional: quem não é sujeito do Direito Internacional não tem soberania” (Baracho, 1986, p. 42). O que equivale dizer que o Estado, por sua representação superior, é que detém a soberania, que se sobrepõe aos entes subnacionais.

Proudhon (2001) define federação como um contrato entre os cidadãos, as comunas e os Estados. Nesse contrato de obrigações recíprocas sinalagmáticas e comutativas, as partes cedem entre si parte de seus direitos à liberdade, à autoridade e à propriedade.

O autor preconiza que a soberania e a cidadania são elementos essenciais ao equilíbrio do princípio federativo e, nesse sentido, as províncias, os cantões e as comunas, ao delegarem à federação parte da sua soberania, esperam que esta seja provedora da prosperidade. Contudo, para manutenção do citado equilíbrio, o contrato deve ser restrito e a transferência dos atributos limitada.

As atribuições federais nunca podem exceder em número e em realidade as das autoridades comunais ou provinciais, do mesmo modo que estas não podem exceder os direitos e prerrogativas do homem e do cidadão (Proudhon, 2001).

Se assim não fosse, o federalismo se reverteria na centralização monárquica autoritária ou na liberdade burguesa unitária, cujo aparato institucional não foge à imposição estatal de decisões e interesses dos representantes aos representados,

descredenciando os últimos ao exercício de prerrogativas que, segundo o citado autor, lhe são de direito.

3.1.6.2 Autonomia

O conceito de autonomia para fins do estudo ora intentado tem como base as atribuições e competências determinadas constitucionalmente às entidades subnacionais que não se confundem com o poder de representação da União Federal.

Versando sobre a autonomia, Bonavides (2000) afirma que a participação no ordenamento jurídico e no processo decisório nacional pelas entidades subnacionais e a garantia da auto-organização são atributos capitais no federalismo. Eles revelam dois princípios basilares do sistema federal que o autor denomina “a lei de participação e a lei da autonomia”. Nas suas palavras,

[...] mediante a lei de participação, os membros tomam parte no processo de decisão, ajudando no destino da nação. Através da lei da autonomia, os membros podem livremente argüir sobre os rumos das unidades estatais, podendo estatuir uma ordem constitucional própria (Bonavides, 2000, p. 232).

No caso brasileiro, em que a Constituição garante *status* de ente federado aos municípios, a questão da autonomia desvela complexidades ainda maiores, visto que as relações entre Estados federados e municípios deveriam reproduzir os padrões do federalismo de dois níveis. Porém, o patrimônio territorial, a participação no ordenamento jurídico e outros elementos, não foram instituídos pela Constituição.

Segundo Horta (1964, p. 426 *apud* Baracho, 1986, p. 49), a autonomia é “a revelação da capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos”, isto é, na federação, o Estado-Membro, para assim ser considerado, deve dispor dessa faculdade de se auto-organizar.

Baracho (1986) ensina que, embora haja uma tendência para relacionar autonomia, autarquia e descentralização, a primeira é “expressão da atividade estatal”, ou seja, a autonomia não é tradução do governo em organismos administrativos, ela é a revelação do princípio do Estado ordenamento.

Sob esse aspecto, ressaltem-se as prerrogativas que o Estado-Membro tem de elaborar sua própria Constituição e de participar na elaboração das leis federais, seja diretamente, como nos Estados Unidos, cujas emendas à Constituição podem ser de iniciativa dos Estados federais e são aprovadas por, no mínimo, três quartos deles.

Indiretamente, pelo sistema parlamentar bicameral, os representantes do Estado-Membro participam dos processos de elaboração e votação da legislação. No caso do Brasil, a participação indireta se dá inclusive na alteração constitucional.

Segundo Elazar (1991), a autonomia dos entes federados é instituto que tem se destacado e alterado a conformação dos Estados nacionais historicamente consolidados no formato de Estado-Nação. A liberdade de organização e autonomia, atualmente denominada “autodeterminação e autogoverno”, é a configuração que divisões territoriais dos Estados têm adquirido.

3.1.7 Federação e confederação

O que pode ser considerado comum, tendo em vista que variados autores, embora diverjam sobre a extensão do poder representativo de um ou de outro, é que no âmbito constitucional há duas formas de organização dos Estados, a confederação e a federação e os principais elementos de ligação entre elas são a soberania e a autonomia.

Bonavides (2000), embora advirta haver outras categorizações, trata das uniões de Estados, classificando-as como paritárias e desiguais. Dessas últimas descrevem-se aquelas em que há imposição de um Estado sobre o outro e que a união se dá na forma de vassalagem, protetorado ou Estado sob administração.

Nas uniões paritárias, o citado autor ainda as divide em “Uniões desprovidas de Organização”, que seriam aquelas cuja aproximação ocorre em caráter técnico ou administrativo para solução de problemas comuns, como as aduanas, e em “Uniões Organizadas”.

Nas Uniões Organizadas estão presentes as aproximações estruturais entre Estados nacionais para fins de moedas, tráfego, correios, as federações e confederações e algumas outras como a União Pessoal, União Real.

A confederação é caracterizada pela reunião de instituições estatais independentes que resolvem, provisoriamente ou não, associar-se para se fazerem representadas perante algum tipo de concílio ou organização supranacional, ou para organizar-se de forma defensiva ou ofensiva conjuntamente (BONAVIDES, 2000).

Segundo Baracho (1986), a federação somente pode ser assim denominada dado seu arcabouço normativo a partir da Constituição dos Estados Unidos e que,

desde a Antiguidade, as experiências de associações ou agrupamentos de Estados ou de Cidades-Estados assumem característica de confederação.

Há de se considerar o caráter de Cidade-Estado que caracterizou grandes referências antigas mundiais, como Roma, Esparta, Atenas e outras, e que muito se diferenciavam dos Estados nacionais atuais. Geralmente elas se organizavam em confederações de cidades e essa aproximação para a tomada de decisões conjuntas se justificava por questões políticas, religiosas e por estratégias de guerra. No entanto, os traços jurídicos dessa união de Cidades-Estados não se caracterizavam por unificação sólida, ao contrário, em geral eram bastante frágeis.

As primeiras confederações, cujo exemplo maior é o da Grécia, tinham por característica o pacto, às vezes permanente ou temporário, com objetivos religiosos ou políticos. Em sua maioria, mantinham a completa independência das entidades associadas, o que em muito difere das confederações modernas e atuais, cuja delegação da soberania para representação na comunidade internacional é sua marca mais significativa.

3.1.8 Federalismo, cooperação e competição

Dentre os elementos teóricos definidores da forma federativa arrolados acima, destaca-se o grau de participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional, ou seja, o poder político e partilhado entre a União e as entidades federadas.

Nesta abordagem sobre a estrutura federativa infere-se sobre a forma como as seções governamentais compartilham suas atribuições e responsabilidades e, por consequência, os espaços de poder de que dispõem. A concentração de recursos e de atividades ou serviços na União federal e em determinados Estados – ou a carência demasiada em outros – pode caracterizar um desequilíbrio na federação, o que depõe contra a razão de ser da federação.

A cooperação e a competição estabelecida no jogo federativo e muito constante nas análises da federação americana são fatores que, presentes, consubstanciam-se nos instrumentos de sustentação do pacto federativo, embora a Constituição se funde no elemento contratual que estatui a federação, em outros termos, a união entre os Estados e entre esses e o órgão federal, as relações político-institucionais, sociais e econômicas entre si é que vão fortalecer ou não aliança (Abrucio; Costa, 1998).

Na visão de autores como Elazar (1987 *apud* Abrucio; Costa, 1998, p. 23) e outros, corroborados por Franzese (2010), os estudos sobre as relações entre as esferas federativas podem ser realizados com base em três modelos de relações intergovernamentais que auxiliam na identificação da operação de sistemas federativos: a autoridade coordenada (*coordinate authority*), a autoridade inclusiva (*inclusive authority*) e autoridade superposta (*overlapping authority*).

Resumidamente, a autoridade coordenada evidencia a independência e o padrão de autoridade na autonomia dos entes federados; a autoridade inclusiva configura a preponderância do poder central, e a União é aquela que efetivamente governa, definindo políticas a serem adotadas pelos demais entes, e a autoridade superposta descreve uma relação de interdependência, partilhamento e de negociação constante entre os entes.

Essa possibilidade de entendimento constante favorece a cooperação e o relacionamento, fugindo do isolamento que a autonomia a todo custo poderia resultar. Segundo Franzese (2010), o federalismo cooperativo supõe a combinação entre a autonomia (*self rule*) com a interdependência (*shared rule*) entre os entes federados.

O federalismo cooperativo como teoria emerge da ideia de que os entes federados constituem um pacto, relacionado à própria natureza do termo federal, cuja origem latina, *foedus*, significa aliança (Elazar, 1987, p. 5).

Segundo Elazar (1987), sem os valores da cooperação – vista no sentido do pluralismo com o fortalecimento do autogoverno e em relações simétricas entre as entidades governamentais, combinada com a parceria entre os entes – há a desfiguração do jogo federativo.

Embora o referencial para estudos sobre o federalismo seja a federação americana, a Alemanha e a Áustria são exemplos de nações cuja cooperação é ressaltada, uma vez que dispõem de instrumentos de partilhamento intergovernamental como o sistema de compensações financeiras, que tem por fim a cooperação entre os Estados mais ricos e mais pobres.

De toda forma, é possível identificar que as motivações dos criadores do sistema federativo, cujos autores de *O federalista* – Hamilton, Madison e Jay (1840) – sempre se destacaram, foram as de instituir mecanismos de interação entre os entes federados e limitar o controle absoluto de um Estado federado sob os demais, ou desses para com a União, e vice-versa.

O sistema de *checks and balances*, cuja referência remete ao controle dos poderes, segundo Hamilton, Madison e Jay (1840), a repartição parte inicialmente dos entes relacionados, quais sejam, a União e os Estados, e, a partir deles, para a divisão interna de poder que cada entidade federada organiza.

Na correlação entre cooperação e competição, os defensores desta última têm como fundamento o controle recíproco das entidades federativas e dos poderes defendidos nos *Federalist papers* (Hamilton; Madison; Jay, 1840) contra a possível tirania decorrente da concentração de poder.

Abrucio e Costa (1998), valendo-se de argumentos de Dye (1990 *apud* Abrucio; Costa 1998), assinala que a rivalização de interesses e a competição entre os entes e poderes resulta em melhores resultados das políticas públicas e maior controle entre si.

Se a competitividade tem como foco angular a preservação dos poderes dos Estados subnacionais e intervenções contra a centralização decisória na esfera federal, ou como uma peleja entre os Estados federados para quem presta ou pode prestar os melhores serviços, também pode levar a uma relação assimétrica entre Estados rivais, desde que os recursos se concentrem na esfera federal ou em determinados Estados.

Elazar (1995) aponta o compartilhamento como regra conceitual do federalismo, o que suscita o equilíbrio e o partilhamento entre a autonomia e interdependência. Abrucio e Costa (1998) apontam que Dye (1990 *apud* Abrucio; Costa, 1998) critica essa definição. Para o autor, o equilíbrio no federalismo não se mostra importante, tendo em vista que a competição resulta em eficiência.

3.1.9 O Federalismo em suas diversas matizes

3.1.9.1 As federações atuais

Estima-se que atualmente haja mais de 50 federações no mundo, a maioria com organizações próprias. O modelo de concentração da soberania na representação federal e a autonomia no ente interno é que prevalecem na maioria dos Estados nacionais. Há algumas federações que, embora sejam monarquias constitucionais, mantêm entidades autônomas – a Espanha, por exemplo.

A organização federativa remonta às ligas helênicas do século IV a.C. Após o domínio macedônio, superando as Cidades-Estados gregas independentes, foi

mantida a permissão de manutenção das *polis* e, dentre estas, a organização de ligas ou confederações federativas. Elazar (1997 *apud* Ferguson, 1973) afirma que o próprio Alexandre, o Grande, liderou o Império macedônio a partir da Liga de Corinto

A forma de organização confederativa por meio da *polis* grega não foi alterada quando da possessão de Roma sobre a Grécia. A *polis* grega transformou-se no município romano. Segundo Elazar (1997, p. 2), “os cidadãos do Município tinham dupla lealdade à sua cidade e a Roma”.

3.1.9.2 Os modelos de federação existentes no mundo

A federação referência para os demais Estados nacionais são os Estados Unidos da América, caracterizado pela reunião de 13 colônias, que, após a independência, resolveram unificar suas soberanias para constituir um Estado federado baseado em limites nítidos entre a autonomia dos integrantes e o papel da União na condução do País.

A organização e as bases teóricas que orientaram a estruturação do federalismo americano são constantes fontes de estudos sobre o federalismo, contudo, há nuances e particularidades em variados Estados nacionais federais e pode-se dizer que há muitos e peculiares federalismos, embora alguns sejam modelos que balizam os demais.

3.1.9.3 A Federação alemã

Após processos históricos significativos de unificações e divisões, cujos marcos do seu federalismo seriam, originariamente, a conformação da confederação alemã no Congresso de Viena, em 1815, seguida pela República de Weimar, em 1919, e reunificação da Alemanha, em 1990, com a queda do muro de Berlim, o federalismo alemão adquiriu acentuada relevância no cenário mundial.

Não obstante seu envolvimento na Primeira e na Segunda Grande Guerra, a Alemanha, cujas ações de governos centralizados – o primeiro monárquico e o último republicano de inspiração nazista –, levaram o Estado a cometer atrocidades seculares. Seu federalismo atual tem se apresentado como modelo de cooperação entre as entidades subnacionais e a federal.

Segundo Horbach (2015), as últimas reformas nas “Leis Fundamentais” foram todas, direta ou indiretamente, para tratar do modelo federativo, no sentido da preservação da autonomia dos entes subnacionais e de enfrentar possíveis tendências à centralização das decisões no órgão federal. Dentre outras, foram

introduzidas no direito alemão as “competências de divergência (*Abweichungskompetenzen*)” (Tribunal Constitucional Federal alemão BVerfGE, art. 72, III), que permite ao Estado federado (*Länder*) instituir legislação no seu âmbito territorial que confronte com a legislação federal.

3.1.9.4 Federação Suíça

A Suíça, com os seus cantões, é uma das repúblicas federativas mais antigas. Há controvérsias sobre se ela constitui mesmo uma federação ou confederação, até mesmo porque seu próprio nome é “Confederação Suíça”. A teoria federalista identifica, todavia, seus pilares caracterizadores no ordenamento suíço, o que afasta possíveis objeções.

A República Suíça é um Estado nacional federativo desde 1848. Em seguida à imposição francesa em 1798 de se constituir em Estado unitário, transformando os cantões em departamentos, firmou as bases de uma das federações mais sólidas existentes. Após a mudança constitucional promulgada em 1874, houve alterações em 1990 e outras menos significativas posteriormente, sempre no sentido de garantir a descentralização como marca da federação.

O sistema político suíço é extremamente complexo, tendo em vista que as decisões tomadas em nível federal, embora passem pela representação dos cantões, ainda podem ser submetidas a referendo popular para se tornarem vigentes. Além da federação, há 26 cantões e mais de 2 mil comunidades.

Segundo o site oficial da Confédération Suisse (2024), as competências políticas e legislativas estão distribuídas nestes três níveis para que cada um possua o máximo de autonomia: o Conselho Federal representa o governo da Suíça e compõe-se de sete membros com poderes iguais, os quais são eleitos ou confirmados a cada quatro anos pela Assembleia Federal. A Assembleia Federal ou o Parlamento da Suíça é bicameral, com dois conselhos, o Conselho Nacional que representa a população e o Conselho dos Estados, representando os cantões.

O federalismo cooperativo está explicitado na Constituição Suíça, na determinação contida no art. 44, *in verbis*:

Secção 2ª: Cooperação entre a Confederação e os cantões

Art. 44º Princípios

1 A Confederação e os cantões se apoiam mutuamente no cumprimento das suas tarefas e cooperam entre si.

2 Devem-se respeito e assistência mútuos. Prestam-se reciprocamente assistência administrativa e jurídica.

3 Dentro do possível, os conflitos entre os cantões e entre esses e a Confederação são solucionados por negociação e mediação (Suíça, 1999).

3.2 Federalismo no Brasil

Escudando-se em afirmações literárias como a de Almeida (1987, p. 63), de que o Brasil buscou espelhar seu federalismo no americano, conclui-se que o resultado não foi o esperado, o que impõe ao pesquisador levantar elementos determinantes para que a dissonância sobre as formas de governo adotadas nos dois países fosse tão evidente.

Enquanto o texto constitucional americano possui a mesma base desde 1789 e as 27 emendas constitucionais foram resultado de fortalecimento do Estado, fundado em 4 de julho de 1776, as sete Constituições brasileiras se sucedem periodicamente, conformando um novo arcabouço estatal em que coube organizar um Estado monárquico e outro republicano, esse último objeto de seis transformações constitucionais, que, somadas à primeira – imperial – sempre apresentou períodos curtos de democracia e longos de centralização e ditaduras.

Afora questões relevantes como o sistema e o pacto federativo, no sentido da distribuição das competências entre os entes estatais e o financiamento para fazer face às suas prerrogativas e obrigações, o próprio nome do Estado brasileiro, alterado desde a independência, inicialmente Estados Unidos do Brasil e, atualmente, República Federativa do Brasil, foi adotado a partir da Constituição de 1967.

O Brasil, que, ao longo de sua história como nação livre, alternou períodos de extrema centralização e descentralização moderada, implantou seu federalismo em ordem inversa, valendo-se do instituto da segregação (Abrucio, 1998), isto é, o Estado unitário passou a ser dividido em vários Estados-Membros. Tal mudança, com a consequente preponderância da União Federal, concentrou boa parte das prerrogativas nesse ente federado.

O Estado brasileiro é organizado com base na forma federativa, instituída sobre o regime republicano, e a federação, na sua conformação atual, conforme determinado pela Constituição Federal, em seu art. 1º (Brasil, 1988), contempla três entes federados quais sejam, a União Federal, os Estados federados e os municípios, além do Distrito Federal, que acumula as competências municipais e estaduais, todos dotados de autonomia administrativa, financeira e tributária.

É uma peculiar composição federativa, visto que o federalismo clássico dos Estados nacionais, antigos e novos, é estruturado por dois níveis, sendo um constituído por um grupo de entidades autônomas, dotadas de prerrogativas para atuação no âmbito de seu território e o outro, uma unidade federal, que assume a soberania e a representação do conjunto de territórios que formam o Estado.

A opção por essa forma organizativa de três entes federados se deve à trajetória histórica já citada nesta pesquisa, acrescida de uma mobilização popular expressiva e com bases localistas, quando do Processo Constituinte de 1986 a 1988, que criou o ambiente favorável para que o texto constitucional destacasse o Município como ente estatal.

3.2.1 Distribuição da competência constitucional

A distribuição de competência prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se vale de três blocos significativos: a competência privativa, a comum e a concorrente.

A competência privativa, determinada pelo art. 22, I, da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) alcança apenas a União Federal, contudo, autoriza-se aos Estados legislar sobre questões específicas mediante delegação de LC federal. Mais restritiva é a competência exclusiva, que não é passível de delegação.

O art. 23 da Constituição de 1988 atribui a todos os entes federativos a denominada “competência comum”, isto é, aos municípios, ao Distrito Federal, aos Estados e à União.

Outra competência que se expressa no poder de legislar – a competência concorrente – não foi delegada aos municípios. Nesse caso, a União estabelece normas gerais e os Estados suplementam a legislação, podendo, no caso da União, não legislar, elaborar as normas, que serão submetidas às leis de normas gerais quando a União as instituir. Estão assim distribuídas as competências no âmbito da Constituição (Brasil, 1988):

Art. 21. Compete à União: [...]. Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (*Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006*). Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar

concorrentemente sobre: [...]. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (*Vide Lei n. 13.874, de 2019*). § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (*Vide Lei n. 13.874, de 2019*). § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (*Vide Lei n. 13.874, de 2019*). § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (*Vide Lei n. 13.874, de 2019*).

O Município, assim, tem sua competência estabelecida pelo poder suplementar e pela competência comum, embora a Constituição lhe tenha reservado um rol de competências específicas e direitos contidos no art. 30 da Constituição (Brasil, 1988):

Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (*Vide ADPF 672*); III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (*Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006*); VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

3.2.2 Tratamento tributário e competências dos entes federados nas Constituições brasileiras

Um dos elementos a considerar no sistema federativo é o compartilhamento das receitas para fazer frente às despesas inerentes a cada ente fiscal. Como no Brasil a federação é constituída formalmente por três entes e, nesse particular, além da participação de um ente sobre parte do tributo arrecadado por outros, há competências tributárias exclusivas, o que eleva ainda mais a complexidade do sistema arrecadatório brasileiro.

Não obstante a diversidade de decretos e regulamentos tributários, a Constituição Federal brasileira é exaustiva quanto ao detalhamento do sistema tributário, definindo as competências tributárias de cada ente, a forma como a repartição se estabelece, as limitações ao poder tributante e as imunidades tributárias. O não compartilhamento das contribuições, criadas no âmbito federal, dado seu

significativo montante, é apontado como o grande elemento de distorção do federalismo fiscal brasileiro atualmente.

Segundo Alves (2017), a centralização e os períodos de descentralização marcam o federalismo brasileiro. As Constituições, desde a imperial, datada de 1824, e as do período republicano, ao espelharem o processo político institucional, reproduzem no âmbito fiscal as características da organização estatal do momento. Para corroborar essa afirmação, verificou, em cada uma das Constituições brasileiras, o tratamento dado às questões tributárias, financeiras e orçamentárias.

3.2.2.1 Constituição de 1824

A Constituição de 1824 (Brasil, 1824) determinava os limites da atuação dos conselhos provinciais, transformados em Assembleias Legislativas Provinciais pelo Ato Adicional de 1834 (onavides; Andrade, 1991), no sentido da ordenação tributária, fixando a competência no Parlamento ou no Poder Executivo Federal. As redações dadas aos dispositivos que tratam dos tributos, das finanças e do orçamento público do Império e das províncias são ilustrativas nesse sentido:

Art. 83. Não se podem propôr, nem deliberar nestes Conselhos Projectos.
[...].

III. Sobre imposições, cuja iniciativa é da competência particular da Câmara dos Deputados.

Da Fazenda Nacional.

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de 'Thesouro Nacional' aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas (BRASIL, 1824).

3.2.2.2 Constituição de 1891

A Constituição republicana de 1891 (Brasil, 1891), que inaugurou o período conhecido como “República Velha”, instituiu o federalismo formal no País e fez prever tributos de competência dos estados e da União Federal e nenhum para os

municípios. Não havia compartilhamento de tributos entre os Estados e a União Federal. Os municípios eram subordinados aos Estados e estes os proviam com os recursos para administrar os assuntos de seu peculiar interesse.

Embora a Lei de Orçamento fosse preparada pelo Poder Executivo, a Constituição (Brasil, 1891) definia que a competência, inclusive da iniciativa, seria do Congresso Nacional:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: (*Redação pela Emenda Constitucional (EC) de 3 de setembro de 1926*):

1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor; (Incluído pela Emenda Constitucional (EC) de 3 de setembro de 1926).

3.2.2.3 Constituição de 1934

Na Constituição de 1934 (Brasil, 1934), a cooperação formal entre Estados, União e municípios se estabelece uma vez que há repartição das receitas de impostos de competência dos Estados, à base de 30% para a União e 20% para os municípios. Esses últimos adquirem competência para instituir alguns tributos, como impostos e taxas.

Art. 8º Também compete privativamente aos Estados: I – decretar impostos sobre: g) indústrias e profissões; § 2º O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município em partes iguais [...].

3.2.2.4 Constituição de 1937

Embora na questão tributária as disposições constitucionais não tenham tido alterações significativas, a Constituição de 1937 – denominada “polaca” – foi altamente centralizadora na relação entre a União Federal e Estados e entre esses e os municípios, visto que os prefeitos eram nomeados pelos governadores:

Art. 26. Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: [...];

b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

Art. 28. Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos municípios:

I – o imposto de licença;

II – o imposto predial e o territorial urbano;

III – os impostos sobre diversões públicas;

IV – as taxas sobre serviços municipais (Brasil, 1937).

Como se pode ver, as transferências de valores decorrentes de impostos entre a União e os Estados foram abolidas e os repasses mantidos aos Estados e aos municípios.

Na questão orçamentária, a Constituição do Estado Novo delegou ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (Fundação Getúlio Vargas, 2017) o encargo de elaborar e fiscalizar o orçamento. Com a instituição do Decreto-Lei n. 1.202/ 1939 (Brasil, 1939), conhecido como a “Lei Orgânica dos Estados e Municípios”, os orçamentos estaduais e municipais passaram à competência federal (Codato; Guandalini, 2016).

3.2.2.5 Constituição de 1946

Apelidada de “revolução municipalista”, a Constituição de 1946 recobrou as prerrogativas municipais depois da queda ocorrida em 1937. Foi consignado no texto constitucional um dos motivos para intervenção federal nos Estados a garantia da autonomia municipal, assegurada pelo art. 28 da referida Constituição (Brasil, 1946), ao prever, além da eleição de seus representantes, a “decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas”.

A descentralização foi a tônica do período do pós-guerra, e a Constituição retratou bem essa tendência. Embora privilegie os municípios, eles não foram integrados ao rol de entes federados.

Pela primeira vez os municípios passaram a ter transferências obrigatórias diretamente da União. Consoante a doutrina federalista, a Constituição de 1946 delegava às Constituições estaduais regular o processo orçamentário estadual e municipal e estabelecer como ocorreria a fiscalização orçamentária nos municípios.

Com alterações significativas já ano de 1961 e depois em 1964, aos municípios foi permitida a instituição de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana; sobre transmissão de propriedade imobiliária entre vivos e sua incorporação ao capital de sociedades, de licenças, de indústrias e profissões; sobre as diversões públicas; sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

É de interesse, nesta pesquisa, o fato de a Constituição destinar 100% da arrecadação do Imposto Territorial Rural aos municípios de localização dos imóveis tributados e a determinação de repasse maior para municípios com baixa arrecadação, como está previsto no art. 20, *in verbis*:

Art. 20. Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das

rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado (Brasil, 1946).

3.2.2.6 Constituição de 1967

Com o novo período de centralização e concentração da arrecadação na União, o federalismo foi mais uma vez colocado à prova. Os governadores passaram a ser nomeados, assim como os prefeitos das capitais e das cidades consideradas estâncias hidrominerais.

Embora mantenha a participação na arrecadação tributária na União e nos Estados de determinados impostos, o Município viu sua capacidade tributária relativamente aos impostos reduzida aos impostos prediais e territoriais urbanos e ao imposto sobre serviços, esse último ainda limitado à não incidência sobre serviços de competência da União e dos Estados. Na emenda constitucional outorgada pelo Regime Militar não houve alteração significativa.

Art. 25. Compete aos municípios decretar impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar (Brasil, 1967).

3.2.2.7 Constituição de 1988

A expectativa de criar o Estado de Bem-Estar Social no Brasil mediante compartilhamento da ação estatal, o aumento da participação da sociedade com inúmeros e diversos movimentos e entidades de expressão local e até nacional, a deterioração da legitimidade do governo militar e de suas representações políticas, o fortalecimento dos governos estaduais e municipais e o longo histórico de aproximação dos grupos de interesse local com o centro do processo decisório, dentre outros, culminaram na elevação do Município à categoria de ente federado no processo constituinte que se instaurou em meados da década de 1980:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito

nacional. (*Redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n. 53, de 2006*) (Brasil, 1988).

3.2.3 O desafio das ações articuladas entre os entes federados subnacionais face ao arranjo federativo de 1988

Se por um lado a Constituição de 1988 avolumou o processo de valorização das entidades subnacionais, por outro, ao estabelecer três entes e criar mecanismos significativos de transferências diretas da União para os municípios, acabou por estabelecer nova relação de dependência entre esses dois entes e, também, reduzir o papel do Estado federado, uma vez que suas prerrogativas e atribuições passaram a concorrer diretamente com a autonomia real e constitucional adquirida pelos municípios.

Se já não há mais como se guiar no formato federativo tradicional que orientou a organização das democracias liberais ocidentais, como compatibilizar esse contorno institucional e articular unidade e autonomias no processo decisório e na articulação de políticas públicas cuja operacionalização perpassa senão os três, no mínimo, de forma implacável, o Estado federado e o Município?

Em face da realidade da explosão urbana e seus aspectos básicos – como a conurbação e a interdependência entre principalmente os municípios, bem como o impacto regional do tratamento das políticas públicas – a Constituição da República fez prever a região metropolitana, que não goza das prerrogativas constitucionais dos citados entes federados, contudo, tem como finalidade institucional a articulação e operacionalização das funções públicas de interesse comum, ou seja, compatibilizar intervenções gestonárias naquelas áreas e políticas que permeiam mais de um Município e o Estado federado.

A forma federativa de governo no Brasil é preceito constitucional pétreo, não podendo ser objeto de alteração pelo constituinte derivado. Há previsão, na Carta Magna, de que as unidades federativas têm suas competências definidas e repartidas e gozam de autonomia política, legislativa, administrativa, financeira, tributária e orçamentária. Também de forma peculiar, a federação é organizada em três níveis, dotando os municípios das capacidades e competências informadas.

A Constituição de 1988 promoveu alterações significativas no financiamento das políticas públicas. Se a obrigação constitucional de destinação de verbas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino estava presente nas Constituições de

1934 e 1946, com a obrigação de destinação de 10% e 20%, respectivamente, para a União e para os Estados, 10% em 1934 e 20% em 1946 para os municípios, no atual ordenamento a obrigação é 18% para a União e 25% para os Estados e municípios.

Se na redação original da Constituição a destinação de recursos para a saúde estava integrada ao financiamento da seguridade social previsto no art. 195/2015, atualmente a União, após alteração constitucional que revogou a EC n. 95/2015 (Brasil, 2016), que estabelecia o teto de gastos, pela redação da EC n. 86/2015 (Brasil, 2015a), obriga-se a destinar 15% da receita corrente líquida aos Estados e municípios, por determinação da LC n. 141/ 201 (Brasil, 2012)2, 12% e 15%, respectivamente.

Se a Constituição aborda em minúcias o financiamento de políticas públicas, normatizando até mesmo a ação municipal e determina o compartilhamento orçamentário e financeiro com a Seção que estabelece a “Repartição das Receitas Tributárias”, esvazia significativamente o papel dos Estados-Membros, visto que, no federalismo tradicional, essa entidade subnacional é que organiza a ação governamental local, estabelecendo, por sua legislação, os limites da atuação municipal ou de outro organismo descentralizado de governo.

Os denominados “princípios constitucionais estabelecidos” (Moraes, 2013), contidos na Constituição de 1988 – dos quais derivam normas constitutivas da federação e que concedem competências aos entes federados, das quais decorrem a autonomia ou a capacidade de autogoverno dos Estados-Membros, mas também aos municípios –, causam mixórdia normativa, ou seja, no mesmo território há execução de políticas públicas concorrentes.

Apontando elementos que informam sobre a crise fiscal dos estados-membros no Brasil, Silberschneider (2019) alerta que Minas Gerais, um dos estados importantes da federação brasileira – o que nos faz concluir que a crise é sistêmica – já se encontra em recuperação fiscal há muito tempo e os indicadores não se alteraram desde então: “Transcorridas duas décadas após o início dos Planos de Acompanhamento Fiscal – *PAF*, a situação fiscal dos Estados continuou a se deteriorar” (Silberschneider, 2019, p. 2).

Por outro lado, há crescente centralização da arrecadação tributária na União Federal. A União vem criando contribuições sociais para o financiamento das políticas públicas, as quais não são objeto de compartilhamento com os Estados e municípios.

3.3 O Município no arranjo federativo brasileiro

Variadas denominações são utilizadas para identificar os sistemas de governos e poderes distinguidos na estruturação estatal. A intitulação de “Governo Multinível” é útil para assinalar as dificuldades relacionadas ao processo decisório e à distribuição de responsabilidades entre os variados níveis de governo.

Não obstante as variadas abordagens teóricas a respeito de tão relevante tema, a maioria acaba por apontar a cooperação entre os entes federados e a colaboração consensuada no enfrentamento das variadas políticas como preponderantes nas capacidades de resolução de tão importante problemática.

No Brasil, a inserção do Município no rol dos entes federativos e a concessão a ele de competências não previstas nos demais sistemas federativos demonstram que o nível local é o espaço em que as políticas públicas resultantes dessa delegação constitucional devem se desenvolver.

O arranjo federativo previsto no art. 18 da Constituição e a proibição de alteração constitucional, contida no art. 60, § 4º, I (Brasil, 1988), impedem os Estados federados e a União Federal de qualquer tentativa de negligenciar tal concerto estabelecido.

Se a Constituição brasileira confere à sua estrutura federativa caráter de “cláusula pétrea”, não admitindo no Estado de Direito modificações pelo constituinte derivado, o Município, alçado à condição de ente dotado de autonomia, vê-se em conflito com decisões de outras esferas, notadamente o Estado ao, utilizando seu poder instituidor, impor decisões no âmbito das regiões metropolitanas, estas, embora não sejam dotadas de poder normativo, podem vilipendiar as prerrogativas municipais em afronta à própria Constituição.

Inúmeros doutrinadores brasileiros desaprovam a inclusão do Município no rol dos entes federados. Horta (1999, p. 295), ao discorrer sobre as competências constitucionais de cada um dos entes federados, observa que “o Município, não obstante a equivocada elevação a ente constitutivo da organização político-administrativa da República.” Outro que eleva o tom das críticas é Silva (2005, p. 101), que, em seu *Curso de direito constitucional positivo*, explica que a estrutura institucional legislativa da cártula constitucional se irrompe contra a inserção do Município na condição de ente federal e, por consequência, dotado de autonomia.

O autor explicita que, como membro da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n. 91.450/1985 (Brasil, 1985), ao mencionar, no art. 18, que a federação brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, repete-se o enunciado do art. 1º, que estabelece que a federação é formada pela união indissolúvel dos entes mencionados.

Silva (2005, p. 475), ao apontar impropriedade da repetição, adverte ser equivocada a maioria formada no sentido de adornar o Município como entidade federativa de terceiro grau, visto partir de premissas que não levariam à conclusão pretendida. Peremptoriamente, o jurista afirma:

Não existe federação de municípios. Existe a Federação de estados. Estes que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma Câmara de representantes dos municípios [...]. Passaram os municípios a ser entidades federativas? Certamente que não [...]. Se houvesse uma federação de municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns e de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado?

Não obstante as manifestações do principal teórico elaborador do texto-guia da Constituinte de 1986, a Constituição consubstancia o Município como ente federado e detentor das prerrogativas administrativas, orçamentárias, jurídico-normativas, fixando dois poderes, o Legislativo e o Executivo como os titulares do *checks and balances* no âmbito local.

3.4 Descentralização e participação popular no Federalismo brasileiro

Todas as manifestações relacionadas à forma federativa adotada pelo Brasil se fundam na descentralização política e nas possibilidades de que o processo decisório acerca de questões importantes seja realizado em proximidade com o administrado e, se possível, com a participação direta dele.

Há significativa referência às democracias diretas realizadas nas Cidades-Estados antigas, não obstante o fato de que na Ágora grega reuniam-se apenas os considerados cidadãos, excluídos os escravos, negros, mulheres e despossuídos, ou de que, na República romana, os plebeus, inicialmente, e os escravos e mulheres, sempre, também a exclusão da maioria era a marca.

No Brasil, como a origem do poder local – embora sua instituição remonte ao início do processo de colonização – guarda vinculação com vícios e interesses

oligárquicos, ou, no caso do período colonial, na delegação de poderes locais para institucionalização do poder da Coroa portuguesa, não é possível afirmar que a descentralização tenha somente efeitos positivos e que haja garantia de que as decisões representem o interesse da maioria sobre temas de políticas públicas. Isso porque a participação popular no planejamento e na gestão não foi durante muito tempo a marca da administração municipal; ao contrário, o coronelismo, o mandonismo, a política de clientela, as relações de compadrio, o nepotismo, o próprio milicianismo e tantas outras máculas são características que ainda persistem.

Avritzer (2016, p. 9) afirma que, atualmente, há um “impasse da democracia no Brasil” em que o Presidencialismo de Coalizão, a relação indireta entre espaços de participação popular no governo e o resultado da representação política, o paradoxo entre combate à corrupção e revelação dos elementos de privatização do Estado e a aproximação recente dos níveis de renda entre camadas médias e populares, bem como o novo papel do Poder Judiciário, formam os cinco elementos que justificam a afirmação sobre o impasse democrático.

A descentralização, segundo Baracho (1986), ocorre no poder quando certas facções ou órgãos integrantes do Estado, que possuem alguns atributos inerentes ao Poder Público, assumem a incumbência de gerir partes territoriais ou políticas estatais específicas.

A descontração, a devolução e a delegação são formas de desenvolvimento de processos de forma não unificada ou centralizada, mas que não se confundem com a existência das entidades detentoras da soberania ou da autonomia. Podem, no entanto, apresentar-se por meio de departamentalizações de governos, organismos autárquicos, empresas estatais e, no âmbito municipal, por distritos, bairros, vilas, etc.

Dallari (2019) registra que a descentralização pode ser objeto de confusão sobre seu alcance em relação à autonomia e competência, de um lado, e à delegação de encargos, de outro. O referido autor, partindo da definição de “tirar do centro”, informa que o meio jurídico classifica a descentralização em duas vertentes quais sejam, a “descentralização administrativa” e a “descentralização política”.

Essa última, cuja referência ao federalismo é apontada pelo autor, representa a “multiplicação de comandos, em que existe uma pluralidade de centros de poder, sem relação hierárquica” (Dallari, 2019, p. 93), ou seja, cada membro atua nos seus limites com autonomia.

A arguição aqui se dá, portanto, no espaço territorial em que a unidade político-administrativa atua e desenvolve de forma descentralizada e com autonomia no grau que o pacto federativo estabeleceu, como o ente estatal local age e se apresenta da forma inclusiva e plena dos cidadãos no processo decisório.

A Constituição brasileira autoriza a participação da sociedade nas decisões mediante mecanismos gerais de confirmação ou não das decisões dos organismos decisórios, como o parlamento, utilizando o plebiscito, o referendo e outros, como também autoriza a instituição de mecanismos diversos que potencializariam a aproximação do cidadão das decisões que o impactam ou são de seu interesse.

É o caso dos conselhos internos aos órgãos governamentais, providos por membros da sociedade ou não integrantes da estrutura de poder e por representantes dos organismos governamentais. O Conselho da República, órgão de assessoramento do Presidente da República, previsto no art. 89 da Constituição da República (Brasil, 1988), além dos membros dos demais poderes, é constituído por seis membros da sociedade civil.

No âmbito federal, também, há o Conselho Nacional de Justiça, composto, conforme o art. 103B, dentre outros servidores ou membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, por dois advogados e dois cidadãos. O Conselho Nacional do Ministério Público reserva vagas aos advogados e cidadãos, na mesma forma citada anteriormente. Os conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, determinado pelo art. 39 é obrigatório para todos os entes federados (Brasil, 1988).

A Constituição, além de autorizar a criação de conselhos de políticas diversas, institui explicitamente os conselhos de política cultural, o Conselho de Comunicação Social no âmbito do Congresso Nacional, o Conselho de Saúde, o Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Diversas são as determinações constitucionais expressas para a garantia da participação social:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (*Redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 1998 [...]*).

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (*Redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 1998*); I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de

serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (*Incluído pela Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 1998*)II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (*Incluído pela Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 1998*) (*Vide Lei n. 12.527, de 2011*)III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (*Incluído pela Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 1998* Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:[...].Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (*Redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n. 20, de 1998*).Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;III – participação da comunidade.Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. [...]. Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (Brasil, 1988).

Nas esferas estadual e municipal, as Constituições e as leis orgânicas, em sua maioria, fizeram previsões para que as políticas públicas tivessem participação na elaboração e na execução e de que houvesse organismos com participação social capazes de acompanhar a implementação das políticas públicas.

A Lei Federal n. 10.257/2001 (Brasil, 2001) – conhecida como o “Estatuto da Cidade” – estabelece diretrizes gerais da política urbana e determina, em seus arts. 44 e 45, que é condição de validade da norma orçamentária a participação da sociedade civil na elaboração de seus instrumentos e obrigatória a participação na gestão metropolitana, *in verbis*:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A Constituição do Estado de São Paulo (São Paulo, 1989), promulgada em 5 de outubro de 1989, determina em variados dispositivos que, além daqueles que espelham a Constituição Federal, o Estado constitua os seguintes órgãos colegiados: Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Conselho Estadual de Política Penitenciária; Conselho de Caráter Normativo e Deliberativo nas regiões metropolitanas; Conselho de Desenvolvimento Rural; Conselho Estadual do Meio Ambiente; Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde; Conselho Estadual de Promoção Social; Conselho Estadual de Educação; Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico; Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia; Conselho Estadual de Defesa do Consumidor.

Essa Constituição assegura, em seu art. 294, a participação da sociedade civil em todos os conselhos citados, mediante composição e competência definidas em lei específica (São Paulo, 1989).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 1989), promulgada em 5 de outubro de 1989, também determina, em variados dispositivos, inúmeros conselhos que contam com a participação dos cidadãos, como o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher; Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente; Conselho Comunitário de Defesa Social; Conselho Estadual de Turismo; Conselho Estadual de Política Agrária; Conselho Estadual do Meio Ambiente; Conselho Estadual de Saúde; Conselho Estadual de Educação, Conselho Estadual de Cultura; Conselho de Comunicação Social; Conselho Estadual de Política Agrícola e do Instituto de Terras e Cartografia; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos.

O § 2º do art. 75 (Rio de Janeiro, 1989) estabelece que as regiões metropolitanas, as microrregiões e as aglomerações urbanas disporão de um órgão executivo e de um Conselho Deliberativo compostos na forma da lei complementar, que incluirão representantes dos poderes Executivo e Legislativo, de entidades comunitárias e da sociedade civil.

A Constituição do Estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 1989), promulgada em 21 de setembro de 1989, é farta na criação de instrumentos de participação da sociedade.

No caso das regiões metropolitanas, a Constituição (Minas Gerais, 1989) determina, em seu art. 46, que haverá, em cada região, uma Assembleia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo. Em Minas Gerais a participação da sociedade civil é assegurada no Conselho Deliberativo Metropolitano.

3.5 A questão metropolitana no Estado federado brasileiro

No Brasil, embora a Constituição de 1937 (Brasil, 1937), em seu art. 29, já tivesse autorizado aos municípios da mesma região se agruparem para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, somente na Constituição de 1967 (Brasil, 1967), do período militar, no art. 157, § 10, é que há previsão de criação de regiões metropolitanas, porém a competência foi reservada à União Federal, que, mediante a LC n. 14/1973 (Brasil, 1973), instituiu a legislação competente.

O citado dispositivo constitucional, por si só, já afronta o regime federal e reflete o caráter centralizado do governo militar, tendo em vista que, se por estarem localizados no território do Estado os municípios lhe seriam submetidos, então deveriam ser os Estados, e não a União, a regulamentar as regiões metropolitanas.

Aqui, o desafio de criação de organização administrativa que atendesse à necessidade de normatização no âmbito regional de políticas públicas cujo caráter reclama tratamento nessa base territorial, contrastando com os limites estabelecidos entre as competências estaduais e municipais e, naquele momento, dada a concentração de poder militar, a própria União Federal.

Horta (1975, p. 38) ressalta as dificuldades dos legisladores e dos gestores em face da intenção constitucional de tratar questões urbanas regionais, não ultrapassando, porém, os limites da estruturação política dos entes federados:

O fundamento constitucional da região metropolitana reside, exclusivamente, na *realização de serviços comuns aos municípios integrantes da mesma comunidade sócio-econômica*. Logo a região metropolitana há de ser executora de *serviços comuns*, não podendo converter-se, sob a estrutura constitucional vigente, em entidades de governo ou em circunscrição político-administrativa, pois, a Constituição, na sua normatividade suprema, desconhece uma e outra. Daí a complexa tarefa que se deixou ao legislador ordinário, responsável pelo estabelecimento das *regiões metropolitanas*,

dentro de parâmetros constitucionais rigorosos, dos quais não pode fugir, por mais sedutores que sejam as soluções contidas em modelos estrangeiros, os quais gostaria certamente de transplantar, mas isso o legislador ordinário não pode fazer, para se conservar fiel, como impõe a Constituição, ao *projeto brasileiro de região metropolitana* (grifos do autor).

O Brasil é dotado de 83 regiões metropolitanas, algumas criadas em ordenamentos anteriores e outras instituídas na vigência da Constituição de 1988. O art. 25, § 3º, confere poderes aos Estados federados para sua criação, diferentemente da Ordem Constitucional anterior, que reservava tal competência à União Federal (Brasil, 1988).

A atual Carta delegou competência aos Estados para a criação de regiões metropolitanas e outras formas de relacionamento entre Estados e municípios em determinadas regiões. As polêmicas resultantes têm sido motivo de intensos debates na doutrina e na jurisprudência brasileira, notadamente na mais alta corte judicial do País, o Supremo Tribunal Federal (STF).

A formalização do regime federativo e a distribuição das competências entre União, Estados, Municípios, Distrito Federal e territórios estão consignados constitucionalmente nos arts. 18 a 33 da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988).

Embora definidas as competências, sua aplicação tem sido motivo de controvérsias significativas, que a doutrina e a jurisprudência vêm buscando deslindar. Uma dessas dificuldades refere-se à delimitação da competência entre os Estados federados e os municípios e desses últimos com outros municípios quando limítrofes ou como integrantes de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou associação de municípios. As complexidades se expressam, em particular, quando do planejamento no tratamento às denominadas funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas.

A disposição constitucional contida no art. 25, § 3º (Brasil, 1988), que delega aos Estados a instituição de RMs não elucida, ao contrário, suscita inúmeras dúvidas sobre a gestão e o planejamento das funções públicas de interesse comum, haja vista o impacto possível sobre entes federados diversos, tanto na relação vertical, estados e municípios, quanto na horizontal, entre municípios diversos.

Uma decisão tomada no âmbito metropolitano com base no arranjo institucional estabelecido, que geralmente contempla organismos colegiados de representação municipal e estadual, perenes ou provisórios, se justificável pelo planejamento

regional, pode ensejar considerável controvérsia ou até conflito, por caracterizar afronta à autonomia municipal garantida constitucionalmente.

Esse conflito pode adentrar a institucionalidade municipal, podendo-se, a título ilustrativo, aludir à reserva de iniciativa para determinadas matérias, nos processos legislativos locais, consubstanciada nas leis orgânicas e das quais o Poder Legislativo municipal, numa reprodução simétrica dos poderes legislativos estaduais e federal, obriga-se a observar.

Temáticas controvertidas, como as relativas ao Direito Tributário ou Financeiro, que não suportam discricionariedade e em cujo tratamento constitucional recebido houve compartimentação dos limites de competência para cada ente, isto é, tanto o poder de instituir ou alterar tributos quanto a repartição do seu resultado está determinada pela Constituição, não há como delegar a normatividade para organismos estranhos aos poderes constitucionalmente instituídos.

Se numa situação hipotética, portanto, uma decisão no âmbito metropolitano alterar a estrutura federativa tributária, utilizando o mecanismo da parafiscalidade, por exemplo, concedendo isenção ou impondo aumento de tributo em determinada região com vista ao incentivo ou restrição da atividade econômica em determinado espaço do território metropolitano, sua implementação enfrentaria resistências e até embargos por algum Município em particular ou por mais de um, tendo em vista a competência exclusiva que lhe é reservada.

O representante municipal na região metropolitana, o prefeito, o presidente da Câmara, os secretários municipais ou vereadores, esses, individualmente, não têm a prerrogativa legal de suprir o processo legislativo organizado e institucionalizado pelas leis orgânicas e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, geralmente aprovado por Projeto de Resolução, com força de lei.

Até o momento, conforme exposto na introdução, controvérsias decorrentes da atual situação, ao serem levadas aos tribunais, notadamente à alta corte da justiça brasileira, tiveram como decisão a imposição de que os municípios devem ser considerados nas decisões metropolitanas e nos seus organismos, sendo consideradas ilegais quaisquer decisões que impactem os municípios e das quais eles não participaram. Embora represente elucidação de dúvidas significativas no processo metropolitano, não são suficientes para resolver questões como as levantadas aqui.

Embora haja apelos nesse sentido, o processo constituinte que resultou na atual Constituição não dotou os organismos regionais de caráter federativo, garantindo aos três entes as prerrogativas de direitos e deveres de condução do Estado brasileiro. Vale lembrar que Castro (1987, p. 6), acerca do assunto, quando da elaboração da Carta constitucional, afirma:

É que, nos albores da Constituinte, dever-se-á reconhecer às regiões, às entidades regionais, ou a outro *nomen juris* que se lhes der em estágio mais avançado, um papel federativo e integrativo de municípios. Devem ser coletividades inter ou supramunicipais integradoras, nunca jamais exteriores ou superiores aos municípios. Seriam deles, para eles e não contra eles.

Relativamente ao planejamento urbano, a Constituição (Brasil, 1988) delega à União Federal legislar sobre normas gerais de direito urbanístico. Quanto à política urbana, os arts. 182 e 183 estabelecem as bases para o ordenamento urbano e a competência municipal para o planejamento no âmbito de seu território. Também dispõe que naqueles municípios em que houver a chamada conurbação urbana e alto grau de integração, além das constantes locomoções entre as cidades para trabalhar ou estudar denominado movimento pendular, é possível a criação de regiões metropolitanas (Brasil, 1988).

Se já se mostrava difícil a interpretação teórica e jurisprudencial sobre como a regulamentação da região metropolitana se daria na federação brasileira, considerando a Constituição de 1967 (Brasil, 1967), que autorizou sua instituição quando o Município não era um ente autônomo, tendo suas competências determinadas pelo Estado federado, a controvérsia se desnudou e mostrou sua extrema dificuldade quando a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) elevou o Município à categoria de ente constitutivo da organização político-administrativa da República Federativa.

4 A METROPOLIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Neste capítulo trata-se da identificação fenomenológica da urbanização e da metropolização e seus efeitos sobre o espaço, combinadas com a caracterização jurídico-institucional dos arranjos regionais – em particular as regiões metropolitanas – e as tensões decorrentes de influências na diretriz de um tratamento espacial mais amplo e as perspectivas localistas permeadas pelas deficiências de políticas que resolvam demandas prementes.

Dissensões nesse sentido vêm sendo objeto de estudos com base nas diferentes configurações assumidas pelas sociedades e Estados. Nos regimes federais – que são muitos e que não há modelo ou tipo ideal de federalismo – as relações decorrentes de governações entre territórios amplos e reduzidos com expectativas específicas, são permeadas pela soberania e autonomia.

A soberania é tida como um atributo próprio da representação externa pelo organismo governamental central e instrumento de unificação interna. Quanto à autonomia, infere-se que seja o elemento constitutivo das unidades subnacionais tanto no relacionamento entre pares, como na relação vertical com a União. Soberania e autonomia são pilares do regime federal e que, de forma geral, é comum aos Estados nacionais que adotam essa forma de Estado.

Fixando-se nesses elementos e na estrutura federativa brasileira, determinada constitucionalmente, em particular o fato de o Município dotar de capacidade própria nos âmbitos jurídico, administrativo, orçamentário e financeiro. Faz-se uma abordagem, acerca das bases constitutivas das RMs, traçando paralelos circunstanciais dos desafios enfrentados no sentido da implementação de uma governança regional metropolitana, considerando os modelos de federação e as autonomias constitucionais dos entes federados envolvidos, suas expectativas histórico-sociais e as relações sociais que ocorrem no espaço regional metropolitano.

Merece análise os estudos realizados pelo Observatório das Metrôpoles, coordenado pelos professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR (PPG-PUR/IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O Observatório analisa as relações sociais na estrutura social do espaço regional metropolitano, baseando-se na compreensão de como as

representações e significados culturais influenciam as ações e como se comportam os atores sociais nesse contexto específico.

Ribeiro, Costa e Ribeiro (2013, p. 29) associam as relações sociais na estrutura social dessas regiões com a conceituação de Bourdieu (2003) sobre espaço social, adotando uma abordagem multidimensional, verificando desigualdades e preferências sociais, investigando a reprodução das estruturas sociais e considerando as relações de poder e a disputas por recursos em um contexto espacial e social específico:

Fica evidenciado que a utilização do conceito de espaço social envolve tanto da dimensão de estrutura social considerada pela teoria marxista quanto a dimensão de estrutura social vista pela abordagem weberiana, na medida em que todas consideram que essa estruturação se dá a partir das classes sociais, que incorpora as relações de produção; [...].

É a observação do capital social caracterizado no conceito de multidimensional, relacional e dinâmico e sua materialização no físico, uma vez que as edificações próprias e coletivas estabelecem relações sociais e o status social como elementos fundantes da atuação no espaço, possibilitando estudos empíricos conforme apresentados neste capítulo.

Assim, algumas abordagens se mostram importantes para contextualizar e se referenciar em discussões contemporâneas sobre o tema, em particular aquelas que versam sobre a metropolização, a urbanização e os mecanismos institucionais de organização do espaço regional metropolitano.

A metropolização como fenômeno presente e decorrente da urbanização, por sua própria natureza, conforme definido por Lencioni (2013), não tem resultado em um processo de institucionalização das regiões metropolitanas como instrumento de estabelecimento de políticas públicas para atuarem no impacto causado pelo próprio fenômeno.

A metropolização, partindo da conceituação de urbano e urbanização de Lefebvre (2001, p. 18), na maneira de descaracterização da cidade, significando mesmo uma explosão, ou extrapolação dos contornos iniciais da cidade para se expandir e superar sua forma original, revela a significação capitalista da transformação do espaço localizado em meio de produção, para acumulação, o que permite ao urbano, muito mais que à cidade, potencializar e se multiplicar em

probabilidades de reprodução das relações que geram riqueza e acumulação e que se expressam na ampliação dos espaços metropolizados.

Lencioni (2017, p. 46) relaciona características para a metropolização e afirma que:

De maneira sintética podemos dizer que, em geral, o processo de metropolização imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas preexistentes, independentemente desses espaços serem ou não as metrópoles.

Ascher (1995) apresenta a estatística das metrópoles no mundo e afirma que, embora não haja precisão de conceitos, o termo “metrópole” é utilizado “geralmente para qualificar as principais aglomerações urbanas de um país” e que são populosas, multifuncionais e mantêm relações econômicas com outras aglomerações. O próprio autor, no entanto, afirma que o “termo metrópole não consegue mais qualificar os novos tipos de espaços e suas complexas dinâmicas urbanas (Ascher, 1995, p. 33)

Há uma diversidade de denominações sobre ocupação generalizada do espaço urbano e sua multiplicação de atividades e contenção populacional. Lencioni (2015) identifica as denominações e as conceituações relacionando-as com o pensamento básico de cada um dos autores que as subscreveram. A autora relaciona metrópole e megalópole, apontando os elementos constituidores do termo com base em Gottman (1967).

Verifica-se que autores que se debruçaram sobre o tema, como Lefebvre (2001), Castells (1983, 2017, 2018), Harvey (2008, 2014, 2016, 2018) e outros, não divergiram significativamente quando identificaram tais fenômenos como oposição ou superação do conceito de cidade, apontando uma compreensão abrangente e crítica da urbanização contemporânea.

Lefebvre (2019) argumenta que o capitalismo precisa expandir e renovar constantemente os espaços para acumular capital. Esse processo leva à “urbanização completa” – na qual mesmo o campo adquire características urbanas – e à metropolização. A metropolização leva à alienação das pessoas, à fragmentação do espaço e ao surgimento de novas desigualdades. O espaço urbano tornou-se mercantilizado, levando à privatização do espaço público e à segregação espacial (LEFEBVRE, 2019).

Harvey (2008) explora a ideia do "direito à cidade" e como o capitalismo neoliberal molda o espaço urbano e a acumulação capitalista por despossessão leva à gentrificação e à expulsão de moradores pobres das áreas urbanas centrais.

Harvey (2014, p. 133) argumenta, ainda, que a reprodução do capital, embora seja diversa, pressupõe a “capacidade de o poder de classe capitalista dominar o processo urbano”, e isto se dá além do controle do aparelho de Estado. Em particular, os organismos estatais que oprimem as “condições sociais e infraestruturais nas estruturas territoriais”, também, têm o poder de exercer o domínio sobre as populações no que se refere aos estilos de vida, capacidade de trabalho, valores culturais, políticos, sua visão de mundo.

Por outro lado, o mesmo autor, reconhecendo as dificuldades de realização do enfrentamento com o capitalismo conclama à mobilização mediante a evidenciação das suas contradições e reitera que “se os movimentos anticapitalistas e de oposição souberem o que esperar em linhas gerais do desdobramento das contradições, terão mais condições de tirar proveito” (HARVEY, 2016, p. 23).

Harvey (2016, p. 23) reforça, ainda, que a compreensão das contradições do capitalismo e as interligações daquelas que podem produzir crises de caráter geral no sistema e, de como estas mesmas crises se formam e se resolvem, pode resultar em oportunidades dos movimentos sociais associarem uma nova imagem de mundo, diferente das “fases transitórias e disruptivas nas quais o capital se reconstitui em uma nova forma”.

Lencioni (2017, p. 46-47) ensina, mais uma vez, que o processo de metropolização constitui um fenômeno multiforme e contraditório que impacta as grandes cidades em dilatação, aumento e diversificação das mobilidades. Segundo a autora, “podemos dizer que esse processo tende a se manifestar como verdadeiros patchworks desordenados, desiguais e rígidos, desafiando as intenções e as instituições de governança local”. Corroborando a síntese de que há no espaço regional urbanizado e metropolizado um tensionamento entre demanda organizativa institucional coletiva e os interesses e ações capitalistas para a expansão da acumulação, a compreensão dessa realidade e o debate acerca das tendências de estabelecimento de um aparato organizacional regional que responda a tais desafios objetivam estudos variados.

No projeto “Regimes Urbanos e Cidadania” (Observatório das Metrópoles, 2018), desenvolvido em cooperação internacional, com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq) do lado brasileiro e a parceria da Swiss National Science Foundation (SNSF) do Estado da Suíça. Promove-se uma análise do contexto brasileiro, na cidade do Rio de Janeiro, sobre as grandes empresas atuando nos preparativos dos megaeventos esportivos, busca compreender a evolução da produção de estratégias e políticas que lidam com o desenvolvimento urbano na escala metropolitana.

Os estudos das estruturas administrativas das RMs não somente confirmam as afirmações quanto às dificuldades colaborativas e de cooperação entre as estruturas governamentais de alguns países, mas também evidenciam os elementos apontados para a caracterização dessas regiões como, partindo da metropolização e urbanização, a concentração da produção de riquezas para facilitar as atividades econômicas, calçadas em transações financeiras, concentração de atividades geradoras, mesmo que artificialmente, de produção e reprodução, trocas e acumulação.

O panorama das características das principais aglomerações e das experimentações de arranjos institucionais atesta que a cooperação, em maior ou menor grau, é elemento determinante para o estabelecimento de um instrumental de governança que proporcione condições de organização, planejamento e gestão das regiões metropolitanas e de enfrentamento do cotidiano de desafios no relacionamento das partes, decorrentes do modelo organizacional adotado, se Estado unitário ou federação.

Argumenta-se que, para a elaboração de um projeto metropolitano, deve ser observada a existência de bases com desafios e soluções sobre como uma aglomeração urbana se organiza no espaço, tendo em vista os interesses econômicos e sociais ali presentes.

Evidencia-se na pesquisa uma contradição a cada elemento conceitual ou estatístico que lhe é agregado que uma expectativa de racionalização e de definição de arcabouço institucional para a atuação das regiões metropolitanas, se por um lado pode revelar ressonância nos organismos do Estado que, por obrigação deve buscá-las, não o será pelos agentes econômicos cujas pretensões de expansão e de

acumulação trespassam as barreiras próprias da governança pública, cujos aspectos coletivos se sobrepõem ao individual, malgrado preservando os interesses gerais do capital.

No Brasil, cerca de 25% das cidades brasileiras fazem parte de alguma articulação de aglomeração urbana como regiões metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), Aglomerações Urbanas, arcos metropolitanos, etc.).

Na apresentação do livro de Garson (2009, p. 7), o professor Luiz César de Queiróz Ribeiro afirma que o Brasil vive um paradoxo sobre seu processo de urbanização, e sintetiza:

A manutenção dos territórios metropolitanos em estado de desgoverno apesar do seu papel estratégico para o desenvolvimento nacional que combine crescimento econômico com a elevação e melhor distribuição do bem-estar social.

Garson (2010, p. 51) aponta quatro elementos determinantes na estruturação do Projeto de Governança Metropolitana, os quais, em sua consideração, poderão ensejar uma rede metropolitana, com maior ou menor cooperação e, por consequência, maior governança. São as denominadas, dimensões principais: “Escalas e os territórios de ação”, “Os modelos institucionais e as competências”, “As equações fiscais” e as “As redes de coordenação, de colaboração e de governança”.

Nesta tese, apresenta-se um resumo das estruturas organizativas institucionais de determinadas RMs, ressaltando que a escolha acerca das quais seriam mencionadas no estudo se deu diante das facilidades de acesso às informações e não guardou uma orientação específica, embora elementos como população, destaques econômico e social tenham sido considerados.

4.1 Análise de elementos institucionais de regiões metropolitanas na Europa – e no Brasil

Ao longo da história, sempre foi comum a criação de divisões socioeconômicas e/ou territoriais de determinado Estado. Nas Cidades-Estados ocorreram divisões em comunas, condados, ducados, municípios, distritos, vilas, freguesias, etc.

O fenômeno da urbanização vem proporcionando um movimento inverso, ou seja, há uma tendência ao agrupamento daqueles municípios que se veem impactados pelo caráter extralocal dos problemas urbanos e pela imposição natural

de que as políticas públicas também adquiram compleição regional. Isso porque as causas e as consequências dos eventos naturais ou artificiais e seu tratamento dizem respeito ao território ampliado, e não restrito como são as circunscrições municipais.

A integração regional local indicou formas variadas de ordenamento de áreas metropolitanas. Baracho (1986, p. 130), estudando o fenômeno da integração, cita Orianne (1972) e informa que, reclamando que o Direito Urbano deveria dar um tratamento mais amplo ao tema, este autor delinea alguns modelos de integração local como associação, ou sindicato de municípios, ou a sociedade economia mista, fusões de municípios, sistema de federação e comunidade urbana (Ocaña, 1972 *apud* Baracho, 1986, p. 130).

Nas associações ou sindicatos municipalistas, as comunas são mantidas. Algumas funções administrativas, contudo, são realizadas conjuntamente, o que diverge da fusão, na qual ocorrem as substituições de comunas existentes por outras na dimensão do território. Algumas dessas formas guardam semelhança ou orientaram criações como a da sociedade economia mista, utilizada na França nos anos de 1951 e seguintes, ou no sistema de comunidades urbanas, na própria França, instituída por lei em 1966. Na Inglaterra também foi criada, em 1965, uma Lei de Comunidades Urbanas (Orianne, 1972 *apud* Baracho, 1986, p. 131).

Na Espanha, onde o arranjo institucional é ainda mais complexo, tendo em vista a existência de comunidades autônomas, províncias, cidades autônomas, comarcas, áreas metropolitanas, municípios e outras agrupações, as supralocalidades têm se evidenciado e há um esforço no sentido de que, ao mesmo tempo que se legitimam as entidades locais, embora descaracterizando-as como entidades juridicamente constituídas, valorizam-se os rearranjos de articulação entre municípios para resolver problemas comuns.

De modo geral, a Europa, dada a histórica consolidação de seus países e a pujança econômica e social de suas regiões e localidades, expressa a caracterização que, em maior ou menor grau, ocorre nos diferentes Estados nacionais, ou seja, a institucionalização das regiões metropolitanas é balizada, partindo da metropolização, que impõe interesses mercadológicos na constante expansão urbana, e da necessidade de um planejamento e de uma gestão regional, limitada pelos constantes entrechoques em face das prerrogativas do poder central e das expectativas e interesses das localidades.

Em particular, a tradição localista provém, em parte central, das estruturas político-administrativas do Império Romano, enunciando sobre o princípio da subsidiariedade que o que pode ser descentralizado, assim deve ser (Seixas; Branco; Garson, 2012, p. 27). Por outro lado, tal legado confronta com os processos de reformas institucionais, diante da introdução de estruturas metropolitanas de forma rígida pelos governos centrais, o que resultou em baixa implementação de políticas públicas de alcance regional.

Por um lado, a relutância na cedência de poder governativo por parte de classes normalmente ligadas aos corredores do poder central, é claramente manifesta perante os medos do potencial poder de grandes metrópoles. Tal demonstrando que os processos de metropolização institucional são, sem dúvida, substancialmente distintos dos processos de descentralização de âmbito mais local. Ao mesmo tempo, e não obstante todos os projectos e discursos de aumento da cooperação departamental, continua a revelar-se difícil o fomento de uma cultura administrativa de parceria público-público, de práticas de efectiva subsidiariedade e de trabalho mais conjunto pelas distintas escalas e áreas de governo, tanto em sentido vertical como horizontal (Seixas; Branco; Garson, 2012, p. 23-24).

No exame realizado enfatizam-se aspectos organizativos básicos com vista a proporcionar análise comparativa sobre a governança e o processo decisório. São tratadas de forma discursiva três RMs europeias, quais sejam Paris, Londres e Berlim, atentando para as diferenciações que ocorrem nas próprias estruturas políticas dos países, visto tratar-se de regiões metropolitanas pertencentes, respectivamente, a um Estado unitário presidencialista ou semipresidencialista, uma monarquia parlamentarista e uma república federativa parlamentar.

Quanto às RMS brasileiras, na tese apresenta-se um quadro geral com os dados mais recentes disponíveis nos organismos de acompanhamento das regiões metropolitanas brasileiras, em particular o IBGE, IPEA e o Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas (FNEM), exibindo a diversidade distintiva desses organismos em cada Estado federado brasileiro.

Há um intenso debate sobre a proliferação de regiões metropolitanas no Brasil. A argumentação em torno da questão, geralmente, permeia aspectos teóricos sobre a conceituação de metrópole, metropolização e urbanização, integração urbana, ou classificações de contingentes populacionais, polarizações econômicas e questões territoriais. Há abordagens que desconsideram o arcabouço jurídico-constitucional brasileiro que estabeleceu um arranjo federativo de três entes, em que o ente

municipal ganhou relevância, principalmente na autonomia orçamentária e administrativa, possibilitando o manuseio direto de recurso para atuar em políticas públicas significativas. Tal fato pode ter influenciado o avanço no processo de emancipação de localidades. Por outro lado, suscitou, por parte dos Estados e até de municípios que ocupam posição de destaque regional e que polarizam a prestação de determinados serviços públicos, intenções de organizar regionalmente a gestão e o planejamento, utilizando o mecanismo previsto constitucionalmente da criação de regiões metropolitanas.

O IBGE realiza uma pesquisa no Brasil desde a década de 1950, em que busca identificar o impacto e o grau de relacionamento que determinada cidade tem diante daquelas que estão no seu entorno. O Programa Regiões de influência das cidades (REGIC), realizado em 2018, atualiza o que é denominado pelo IBGE de “Quadro de referência da rede urbana brasileira”, com estudo que integra a versão atual da pesquisa, que já se constitui na quinta edição de trabalhos continuados realizados em 1972, 1987, 2000 e 2008 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

O IBGE procede, então, à classificação de hierarquização das cidades e as ligações entre as metrópoles. A rede urbana se caracteriza por “centros urbanos de menor hierarquia, ligando-se a centros maiores até convergirem nas 15 metrópoles, que são nós terminais da articulação reticular” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

O Instituto utiliza como instrumento de análise o fato de haver, o que ele denomina “Arranjos Populacionais”, que são classificações para municípios, cuja conurbação e um intenso movimento pendular, ou seja, “há tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana”. Nesse caso, serão destacados os arranjos populacionais de municípios que são indissociáveis como unidade urbana. A Classificação então se dá da seguinte forma:

- **Metrópoles** – São os 15 principais centros urbanos, dos quais todas as cidades recebem influência direta, seja de uma ou mais metrópoles simultaneamente e são subdivididas em três níveis:

- a) Grande Metrópole Nacional: Arranjo Populacional de São Paulo/SP;

- b) Metrópole Nacional: Arranjos Populacionais de Brasília/DF e Rio de Janeiro/RJ;

c) **Metrópole:** Arranjos Populacionais de Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Vitória/ES e o Município de Manaus (AM);

- **Capitais regionais** – São os centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrópoles e somam 97 cidades, com três subdivisões:

a) **Capital Regional A:** composta por nove cidades, com população variando entre de 800 mil a 1,4 milhão de habitantes em 2018.

b) **Capital Regional B:** reúne 24 cidades, que possuem cerca de 530 mil habitantes, diferindo apenas São José dos Campos/SP que foge à média, apresentando 1,6 milhão de habitantes em 2018.

c) **Capital Regional C:** possui 64 cidades com uma média nacional de população de 300 mil habitantes em 2018. A sede da RMVA, Ipatinga, enquadra-se nesta classificação.

- **Centros Sub-regionais** – São 352 cidades de menor porte com um contingente populacional, com média nacional de 85 mil habitantes, concentrando 100 mil na Região Sudeste e 75 mil nas Regiões Sul e Centro-Oeste e subdivide em 2 (dois) grupos

a) **Centro Sub-Regional A:** composto por 96 cidades;

b) **Centro Sub-Regional B:** formado por 256 cidades.

- **Centros de Zona** – Caracterizam-se por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de cidades. São 398 cidades com média populacional de 30 mil habitantes, subdivididas em dois conjuntos:

a) **Centro de Zona A:** formado por 147 cidades com cerca de 40 mil pessoas, mais populosas na Região Norte (média de 60 mil habitantes) e menos populosas nas Regiões Sul e Centro-Oeste (ambas com média de pouco mais de 30 mil pessoas);

b) **Centro de Zona B:** este subnível soma 251 cidades, de menor porte populacional que os Centros de Zona A (média inferior a 25 mil habitantes).

- **Centros locais** – O último nível hierárquico define-se pelas cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra cidade. São a maioria das cidades do País, totalizando 4.037 centros urbanos – o equivalente a 82,4% das unidades urbanas

analisadas na presente pesquisa. A média populacional dos Centros Locais é de apenas 12,5 mil habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

4.2 Três regiões metropolitanas europeias: Paris, Londres e Berlim

Estudar, mesmo que apenas sinteticamente, as RMs internacionais auxilia a compreensão do fenômeno e orienta aspectos diferenciadores, como o porte urbano metropolitano, o histórico social e econômico para verificar razões de o processo de institucionalização não se apresentar na celeridade com que a urbanização e a metropolização se estabelecem como caracterizador das relações sociais nas metrópoles. Por outro lado, alinhado com o objeto de pesquisa, aspectos organizativos e concepções de RMs de grande proporção podem identificar elementos estruturadores orientativos para o estudo comparativo realizado.

Nas três metrópoles internacionais escolhidas, observa-se que a organização da forma de Estado e do regime de governo de cada país, associada aos seus históricos de territorialização, resulta nos arranjos institucionais das suas regiões metropolitanas. Pode-se afirmar, dessa forma, que as integrações jurídico-institucionais que direcionam o desenvolvimento das cidades europeias emergiram do próprio processo histórico que constituiu essas nações.

O elemento de comparação com a estrutura institucional brasileira, configuradora do instrumento constitucional das regiões metropolitanas, portanto, deve merecer uma abordagem que enfatize suas distinções, justamente pela diferença no processo histórico de formação das cidades brasileiras, enfatizando as marcas que permanecem desse processo.

Os dados apurados são aqueles oficialmente disponibilizados que, embora evidenciem os diferentes arranjos políticos dos próprios Estados nacionais, também se rendem às suas especificidades, quais sejam, as de Paris, Londres e Berlim, retratadas nas subseções a seguir.

4.2.1 Região Metropolitana de Paris

A criação das RMs na França que é um Estado unitário e dispõe de regime político identificado como semipresidencialista, uma vez que há a figura do Presidente, eleito pelo sufrágio universal, que chefia e representa o Estado, mas também há a constituição de maioria parlamentar para organizar o governo – é objeto de uma

evolução das discussões originadas na reforma adotada pela lei de descentralização de 31 de dezembro de 1982 e que culminaram na *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Lei de Modernização da Ação Pública Territorial e de Afirmação das Metrôpoles (France, 2014). A Região Metropolitana de Paris é denominada, atualmente, *Métropole du Grand Paris*.

Se por um lado houve um processo de descentralização com os municípios franceses assumindo responsabilidades institucionais para atuar em determinadas políticas públicas, a nova legislação ressalva que as áreas de grande concentração populacional, ou seja, acima de 400 mil) pessoas, devem ser tratadas como uma região metropolitana e, como tal, desenvolver políticas de caráter regional.

No âmbito metropolitano, as competências municipais, de um lado, e as nacionais, de outro, são transferidas para a região metropolitana. Essas decisões geraram intensas discussões sobre a representação local e a concentração de decisões no âmbito regional e, até mesmo, a respeito das prerrogativas e direitos individuais que se referem ao uso das propriedades em localidades, cuja jurisdição passa a ser regional.

A Corte Constitucional foi acionada por membros do Senado para avaliar a constitucionalidade de partes da lei de modernização da ação pública territorial e de afirmação das metrôpoles, em especial a autorização legal para o Governo regulamentar as regras orçamentárias, financeiras, fiscais e contábilísticas aplicáveis à metrópole da Grande Paris, assim como para elucidar e completar as regras relativas ao funcionamento dos conselhos territoriais e à administração dos territórios da metrópole e outros. Segundo a Decisão n. 2013-687 DC de 23 de janeiro de 2014, há conformidade da referida legislação com a Constituição (France, 2014).

Sobre esse processo referenciado na polarização geralmente ocorrida nas grandes RMs, relevante a publicação do texto de Chetry (2013, p. 1), que, ao relatar o andamento do projeto de criação da metrópole, menciona a existência de um processo evolutivo de descentralização, apontando para a organização de regiões metropolitanas na França desde 1982:

[...] O processo de descentralização na França iniciou-se, de forma mais acentuada, com a lei Defferre, promulgada em 1982, que consistiu em fortalecer as coletividades territoriais (municípios, departamentos, regiões). ampliado com a Revisão Constitucional de 28 março 2003, e que dispõe sobre a organização descentralizada da República Francesa. Embora não tenha alterado o caráter unitário da forma de Estado, fortaleceu o princípio de independência financeira das coletividades territoriais e a transferência de competências suplementares para as regiões.

Segundo o autor (Chetry, 2013), a institucionalização das metrópoles francesas pela citada legislação avança-a para além do que se intitulou “Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal (ECPI)”, existente até então, para assunção de responsabilidades diretas no âmbito de uma nova organização regional de municípios, além de proporcionar um avanço sobre possivelmente mais 15 regiões territoriais de concentração de cerca de 400 mil habitantes.

A Métropole du Grand Paris (MGP), uma intercomunidade que, além da cidade de Paris, reúne 123 municípios dos três departamentos de Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne e 7 municípios de Essonne e Val d'Oise.

A governança é dirigida por um conselho metropolitano composto, em parte, por representantes dos municípios e, em outra, por conselheiros. São 208 conselheiros metropolitanos eleitos pelo sufrágio universal para atuarem num período de seis anos. O Conselho elege seu presidente, que exerce as funções de prefeito da MGP. O número de cadeiras de cada distrito no Conselho de Paris varia de 3 a 17, dependendo do tamanho da população referente a cada distrito, e seus conselheiros também se sentam no Conselho do distrito nos quais foram eleitos.

Observa-se que a RM representa uma institucionalidade referenciada nas definições de políticas de caráter regional e o processo decisório se dá com a eleição direta de membros da sociedade metropolitana, o que, de fato, significa a possibilidade real de a gestão e o planejamento regional ocorrer.

De relevância significativa é o fato de que a RM já administra diretamente parte do orçamento, repassando aos municípios mediante uma destinação da compensação metropolitana sobre o que o Estado arrecada nos seus territórios. A Região Metropolitana já instituiu taxa própria e recebe, mediante transferência, parte de dois impostos cobrados no país (*Métropole du Grand Paris*, 2024).

De outro lado, porém, sendo a França um Estado unitário, que mantém algumas políticas públicas e mais o orçamento e a administração financeira como decisões do

nível central, percebe-se que as autonomias – porque podem se referenciar o Conselho para tomada de decisões – ainda apresentam limitações.

Conhecer a *Métropole du Grand Paris* contribui para a análise acerca da tensão entre níveis de Estado e esses com agentes de mercado e com organizações da sociedade, bem como até que ponto a constituição de uma região metropolitana nos moldes de Paris, como resultado do processo de metropolização e urbanização, pode representar a ascensão dos meios que conformam o direito à cidade, que Harvey (2008, p. 74) resume na afirmação de que “é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”, ou, de que seria o Estado e o mercado atuando no sentido de “modelar” o território como suporte a expansão do capital.

4.2.2 Região Metropolitana de Londres

A Região Metropolitana de Londres é denominada *Greater London*. Essa é a área administrativa que engloba a cidade de Londres, também conhecida como *The Square Mile*, e os municípios circundantes que fazem parte da Região Metropolitana da capital do Reino Unido.

É administrada por uma autoridade denominada *Greater London Authority* (GLA) e conta com uma estrutura administrativa que prevê a Prefeitura de Londres, cujo titular – *Mayor of London* – é eleito diretamente pela população para um mandato de quatro anos. Há, ainda, a Assembleia de Londres – *Greater London Assembly* (GLA) –, órgão composto de 25 membros eleitos em sistema de representação combinada entre voto distrital e proporcional – *London-wide members*, lista da cidade.

A RM de Londres ainda conta com os *Boroughs*, ou *borough councils*, subdivisões administrativas que compõem áreas governamentais locais com autoridade própria sobre uma variedade de assuntos locais, como educação, serviços sociais, planejamento urbano, coleta de lixo e outros. Há 32 *boroughs*, administrados por um Conselho composto por conselheiros eleitos pelos cidadãos (WE [...], 2024).

Por fim, a cidade de Londres, área especial interna à *Greater London*, que caracteriza o centro histórico e financeiro da cidade, é governada por uma instituição denominada *City of London Corporation*, que tem sua própria estrutura administrativa mediante a eleição do *Common Council da City of London Corporation*, um órgão representativo dos 25 *wards*, áreas geográficas que dividem o território.

Quanto à relação entre o Governo central da Inglaterra e a *Greater London*, destaque-se que essa última, embora tenha poderes e competências delegados pelo Governo da Inglaterra para tomar decisões em diversas áreas de interesse metropolitano, contando com uma governança local própria, ela ainda está sujeita à legislação e políticas do Governo Central do Reino Unido, visto que este tem autoridade sobre questões nacionais e pode implementar políticas que afetem a região metropolitana de Londres. Além disso, algumas questões que envolvem o orçamento ou decisões de alto impacto podem exigir a aprovação do Governo Central.

Por outro lado, as controvérsias decorrentes das autonomias das autoridades distritais de nível inferior que assumem as principais responsabilidades pela implementação real da prestação de serviços e a autoridade metropolitana que, embora tenha envolvimento direto com algumas políticas públicas como o transporte, possui papel mais no nível estratégico que operacional, tem um peso significativo no que Gordon e Travers (2010, p. 1) evidenciam na afirmação categórica de Yates (1977). como “ingovernabilidade” das RMs:

Perhaps the most obvious aspects of the structural difficulties they face is that such governments (including the present Greater London Authority – GLA) are called on to manage exceptionally complex systems. Complexity here is not just a synonym for difficulty, but relates to the combination of unusually high levels of diversity (of both people/cultures and business activities) and a very strong potential for interaction (among actors and issues), with knock-on effects making problems hard to disentangle, and greatly increasing the likelihood that policy has unintended consequences.

Na análise de Yates (1977), o governo municipal está preso entre as forças de vizinhança e seus grupos de interesse e, por outro lado, relacionando com superiores no mais alto nível governamental. Avaliando a questão, o autor sugere uma "híbrida", solução que combina centralização e descentralização para aliviar os encargos do governo municipal.

4.2.3 Região Metropolitana de Berlim

A Lei Fundamental (*Grundgesetz*) – Constituição da Alemanha – não institui formalmente as regiões metropolitanas. A estrutura federal do país aponta no sentido da autonomia dos Estados federados e a cooperação entre diferentes níveis de governo se dá por meio do sistema federalista e descentralizado do país.

São 16 os Estados que compõem a República Federal da Alemanha. Na Alemanha, Estados federais são chamados de *Länder* e são os seguintes: BadenWürttemberg (Stuttgart), Baviera (Munique), Berlim (capital federal), Brandemburgo (Potsdam), Bremen, Hamburgo, Hessen (Wiesbaden), Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental (Schwerin), Baixa Saxônia (Han ver), Renânia do Norte-Vestfália (Düsseldorf), Renânia-Palatinado (Mogúncia), Sarre (Saarbrücken), Saxônia (Dresden), Saxônia-Anhalt (Magdeburg), Schleswig-Holstein (Kiel) e Turíngia (Erfurt). Tanto Berlim quanto Bremen e Hamburgo são Cidades-Estados.

Atualmente, são 11 as regiões metropolitanas da Alemanha, quais sejam:

A. Berlim/Brandemburgo – A região metropolitana de Berlim inclui não apenas a cidade de Berlim, mas também uma área ao redor do Estado de Brandemburgo.

B. Reno-Ruhr – Uma das maiores e mais importantes regiões metropolitanas da Alemanha, abrangendo cidades como Colônia, Düsseldorf, Dortmund e Essen.

C. Frankfurt/Reno-Meno – Essa região inclui a cidade de Frankfurt, bem como outras cidades importantes ao longo do rio Meno.

D. Hamburgo – A região metropolitana de Hamburgo inclui a própria cidade de Hamburgo e as áreas vizinhas.

E. Munique – A região metropolitana de Munique abrange a capital da Baviera e as áreas circundantes.

F. Stuttgart – Essa região inclui a cidade de Stuttgart, bem como as áreas adjacentes ao Estado de Baden-Württemberg.

G. Nuremberg – A região metropolitana de Nuremberg abrange a cidade de Nuremberg e suas áreas vizinhas.

H. Leipzig-Halle – Essa é uma região metropolitana que abrange as cidades de Leipzig e Halle, entre outras áreas vizinhas.

I. Reno-Neckar – Essa região abrange cidades ao longo dos rios Reno e Neckar, incluindo cidades como Mannheim e Ludwigshafen.

J. Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg – Essa região abrange várias cidades importantes no norte da Alemanha.

K. Dresden – A região metropolitana de Dresden inclui a cidade de Dresden e áreas adjacentes.

A administração da Região Metropolitana de Berlim – ou o Estado de Berlim –, como Município unificado, é representada pela Administração do Senado, que é responsável pelo planejamento do uso do solo.

Assim como Berlim compõe um Estado federado, realiza junto com o Estado de Brandemburgo, o planejamento das suas regiões. A elaboração e a gestão se efetivam por meio do Departamento Conjunto de Planejamento do Estado Berlim-Brandeburgo (Berlin-Brandenburg.De., 2023).

Há uma diversidade de sistema de cooperação nas organizações locais e regionais, com vista à maior participação nas definições dos planos, mediante contribuições variadas. Os Estados de Berlim e Brandeburgo se apoiam na responsabilidade pelos transportes e espaço aberto, infraestruturas, desenvolvimento urbano, ordenamento do território e transportes, bem como outros ministérios, comunidades de Planejamento Regional e entidades como a Associação do Fórum Municipal de Vizinhança de Berlim e Brandemburgo.

O Fórum Municipal de Vizinhança de Berlim e Brandemburgo (KNF) abriga associações compostas de voluntários que se organizam para atuar nas políticas públicas, apontando necessidades e soluções.

Segundo o Estatuto do KNF, os distritos de Berlim, bem como os distritos, cidades, municípios e escritórios de Brandemburgo na área comum urbano-suburbana, têm cooperado com sucesso numa base voluntária há muitos anos no Fórum Municipal de Vizinhança Berlim-Brandeburgo.

A atual Constituição de Berlim – Verfassung von Berlin (VvB) (BERLIN.BE. 2024) – foi aprovada pela Câmara dos Representantes de Berlim após a reunificação em 8 de junho de 1995. Num referendo realizado em 22 de outubro de 1995, três quartos dos berlinenses que votaram aprovaram a nova Constituição, de modo que ela entrou em vigor em 29 de novembro de 1995. Substituiu a Constituição de Berlim de 1º de setembro de 1950, que havia sido emitida para toda Berlim, mas, dada a divisão da cidade até a reunificação em 3 de outubro de 1990, na verdade, só se aplicou na parte ocidental da cidade.

Ela regula a estrutura do Estado de Berlim, os direitos fundamentais dos cidadãos e os poderes dos órgãos do Estado de Berlim. Determina que, no território, as tarefas estaduais e municipais não estão separadas (princípio da comunidade unificada, artigo 1, parágrafo 1 VvB), visto que a capital é uma cidade e um Estado ao

mesmo tempo e está dividida em 12 distritos (artigo 4, parágrafo 1 VvB). A Câmara dos Representantes de Berlim, como órgão representativo do Estado, que é composta por pelo menos 130 membros é o Poder Legislativo e o Senado atua como o governo do Estado. Este é composto por até dez membros (VVB., artigo 38, parágrafo 2 e artigo 55, parágrafo 2).

A Constituição de Berlim só pode ser alterada pela Câmara dos Representantes de Berlim, com a maioria de dois terços. Mudanças constitucionais individuais, como alterações nas disposições sobre referendos e outros, exigem a aprovação dos cidadãos berlineses. A Cidade-Estado ainda dispõe de tribunais e do Tribunal Constitucional do Estado de Berlim que é o garantidor do cumprimento da Constituição.

Em 1999, houve uma alteração significativa na Constituição com a redução dos distritos de 23 para 12, e seus poderes, perante o Senado, foram reforçados.

O Estado de Berlim é administrado pelo Senado – que é a principal organização – e é composto por órgãos a ele subordinados. Há, também, as 12 administrações distritais. Os órgãos dos 12 distritos são o Conselho Distrital (BVV) e o Gabinete Distrital (Berlin.De, 2023).

4.3. Regiões metropolitanas brasileiras: quadro da situação atual

4.3.1 Quadro geral das regiões metropolitanas no Brasil

A pesquisa averiguou a situação atual das regiões metropolitanas em todo o país. Procurou-se retratar o momento, visto que, o processo de instituição das RMs vem se alterando, desde as primeiras criadas no ano de 1973. Em determinados momentos históricos há alterações significativas no número de RMs no Brasil. Ressalte-se que a pesquisa não encontrou legislação de extinção de região metropolitana no País. Há sim, exclusões e inclusões de municípios.

Um rol de dados gerais institucionais foi organizado mediante tabelas, a partir da divisão regional do País, apresentando os dados por região e estados. Nessas tabelas são identificadas em todas as RMs a data de criação, o Estado a que estão vinculadas, a quantidade de municípios que as integra, o ano de criação, a população e sua relação com Estado, o PIB e o impacto do mesmo no Estado e no Brasil, além

da governança interfederativa instalada, ou seja, o grau de institucionalização da respectiva região metropolitana.

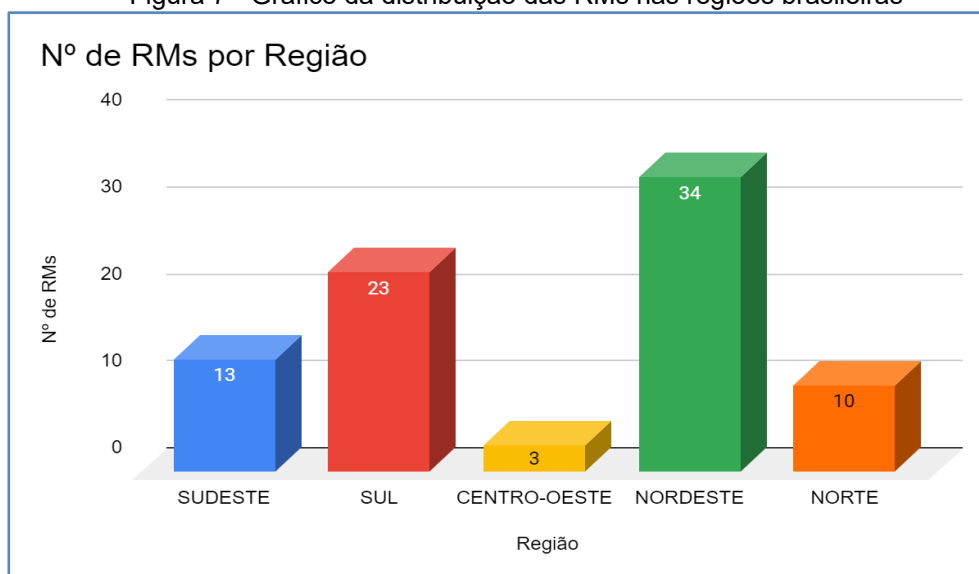
Dada a complexidade e quantidade de dados organizados nas tabelas foi necessário fixa-las no Apêndice, enfatizando no texto da tese alguns dados considerados significativos para comparar a realidade das regiões metropolitanas, cotejando tais dados com a RMVA.

Foram organizados gráficos informativos que apoiam as afirmações e dados comparativos, promovendo a exploração sobre a grau de institucionalização das RMs, os elementos definidores do processo decisório e da participação da sociedade nas definições da governança interfederativa.

Atualmente o Brasil tem 83 regiões metropolitanas, envolvendo 1189 municípios. São 13 RMs na região Sudeste integradas por 284 municípios. Na região Sul há 23 RMs divididas em 385 municípios. O Nordeste tem o maior número de RMs, 34 que envolvem 398 municipalidades. Centro Oeste e Norte respectivamente concentram 3 e 10 RMs e 49 e 73 municípios.

O gráfico da Figura 7 distribui as RMs nas regiões brasileiras, demonstrando que não há uma coerência técnica ou de abordagem em políticas públicas que orienta a criação de regiões metropolitanas. A classificação utilizada pelo IBGE acerca dos “Arranjos Populacionais”, ou a hierarquização entre “centros urbanos de menor hierarquia”, ou centros urbanos maiores que convergem para as metrópoles, não é observada.

Figura 7 - Gráfico da distribuição das RMs nas regiões brasileiras

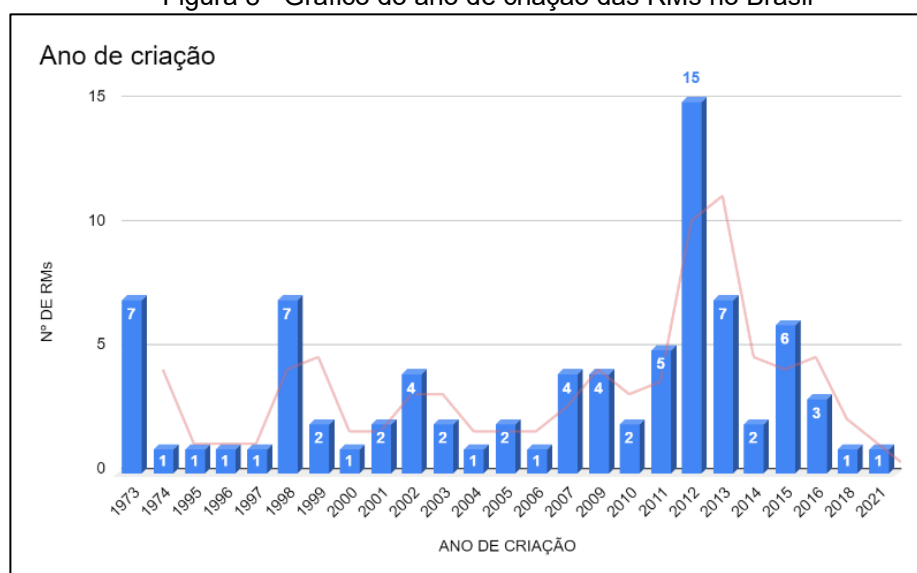


Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Há particularidades acerca do tratamento legal dos municípios limítrofes que impactam ou são impactados pelas regiões metropolitanas. Eles não integram formalmente as RMs, mas são considerados no planejamento e no tratamento de determinadas políticas públicas. Recebem denominações diversas como as Áreas de Expansão Metropolitana em Santa Catarina que envolve 10 RMs e 175 municípios. No Centro Oeste, na RM Cuiabá, há a denominação de Entorno Metropolitano que abarca 7 municípios. No Nordeste, na Região Metropolitana de Feira de Santana na Bahia, 10 municípios são integrados à Área de Expansão Metropolitana e no Sudeste em Minas Gerais, 4 municípios são classificados como integrantes do Colar Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte e 24 se relacionam diretamente com a RMVA, sendo denominados membros do Colar Metropolitano do Vale do Aço.

O gráfico da Figura 8 a seguir orienta sobre o processo de criação das RMs no Brasil. Percebe-se que há a primeira leva criada em 1973 e 19174 e não há mais RM instituída no período de vigência do Golpe Militar de 1964. Retorna o movimento de criação de região metropolitana com a Constituição de 1988 e, ciclicamente, dependendo das movimentações das políticas governamentais federais ou estaduais, amplia-se o número de região Metropolitana.

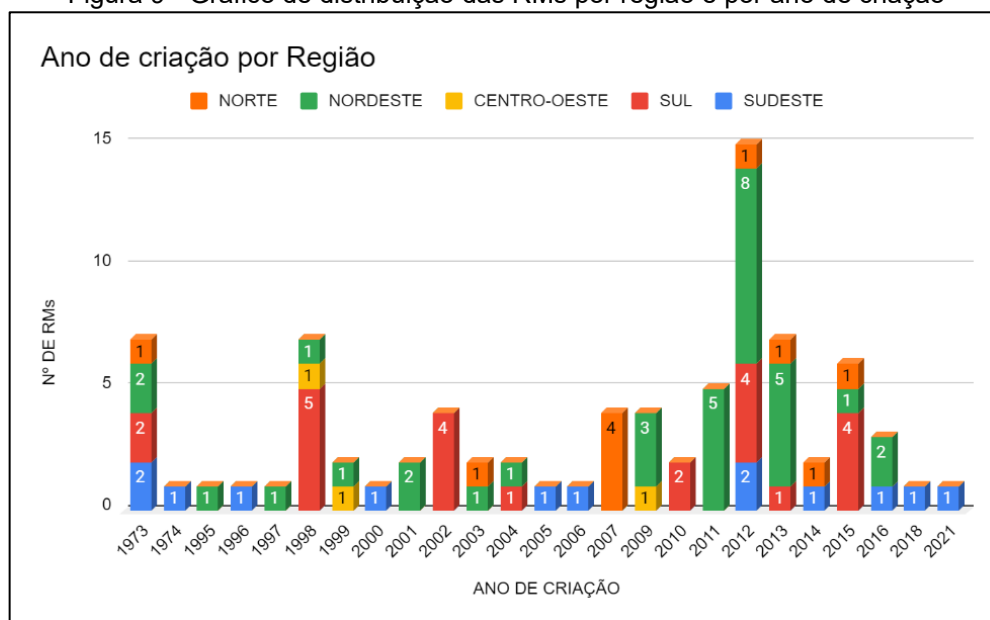
Figura 8 - Gráfico do ano de criação das RMs no Brasil



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

O gráfico da Figura 9 distribui as regiões metropolitanas e as datas de suas criações conforme a evolução cronológica por região, tendo por destaque a região Nordeste que, em 1973 foi contemplada com a instituição de 3 RMs e permaneceu criando regiões metropolitanas no período constitucional atual.

Figura 9 - Gráfico de distribuição das RMs por região e por ano de criação



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Os próximos gráficos a seguir abordam a governança interfederativa e o grau de institucionalização das RMs no Brasil. A Figura 10 apresenta o gráfico com o percentual de regiões metropolitanas que dispõem de uma instância executiva, isto é, se há órgão governamental que atue na implementação de políticas públicas. Percebe-se que, embora sejam diversos, em cerca de oitenta por cento das RMs foram organizados mecanismos de gestão, que geralmente se configuram como agências constituídas mediante autarquias especiais, ou mesmo órgãos da administração direta do Estado que atuam na região. Por outro lado, o percentual é bem menor quando se apura as regiões metropolitanas que instituíram colegiados decisórios. O gráfico da figura 11 demonstra que a maioria, ou seja, cinquenta e quatro por cento, ainda não dispõe de um organismo para decisões coletivas nas RMS brasileiras.

Figura 10 - Gráfico das Instâncias executivas



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Figura 11 - Gráfico das Instâncias colegiadas



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Um indicador que aponta para a baixa institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil é aquele que identifica quais RMs implantaram instrumentos de financiamento das funções públicas de interesse comum. O que mais caracteriza os órgãos de gestão de recursos são os fundos especiais. A Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015, preconiza como instrumento de desenvolvimento urbano os fundos públicos e cria, no âmbito da União Federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, embora tenha sido objeto de veto os dispositivos que versavam sobre o mesmo. No gráfico da Figura 12, observa-se que em 57 por cento das RMs

não foram criados tais organismos, mas, pode-se afirmar que o quadro real é ainda mais restrito, visto que, embora conste na legislação, a maioria não foi objeto de regulamentação ou implementação. O caso da RMVA é ilustrativo, conforme é demonstrado na pp. 164, cujo financiamento realizado pelo fundo foi apenas contratação do PDDI, e Estado e municípios não destinam os recursos para a gestão metropolitana pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

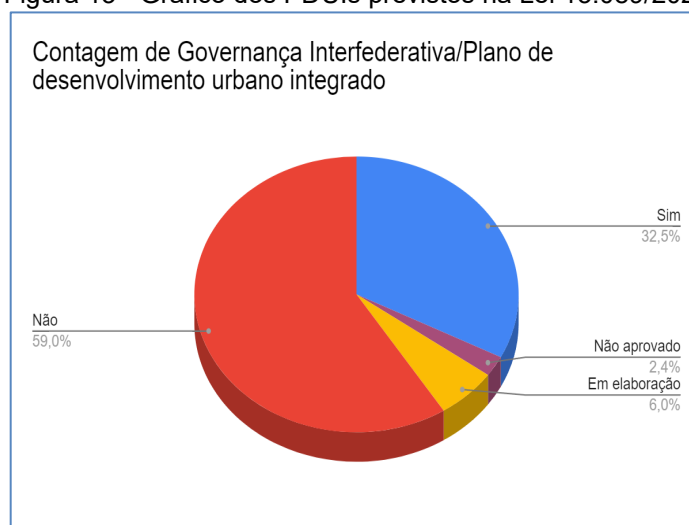
Figura 12 - Gráfico dos sistemas de alocação de recursos implantados nas RMs



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Por último, apresenta-se o quadro do atendimento à legislação federal que obriga as regiões metropolitanas a elaborar e submeter ao Poder Legislativo do Estado o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI. Como houve alteração na norma que estabelecia prazo limite para aprovação da Lei do PDUI, percebe-se que o avanço não foi significativo como demonstrado no gráfico da Figura 13 a seguir:

Figura 13 - Gráfico dos PDUIs previstos na Lei 13.089/2025



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Como se percebe a estrutura organizativa da RMVA, comparada com as demais regiões metropolitanas brasileiras, retratadas nessa subseção, encontra-se numa fase que pode ser classificada como de relativo avanço. Do campo institucional básico estabelecido pelo Estatuto da Metrópole – qual seja, possuir uma governança interfederativa e elaborar o PDUI, transformando o em norma legal –, a RMVA atualmente dispõe do Conselho de Desenvolvimento e da Assembleia Metropolitana devidamente constituídos. Também está em funcionamento na região a autarquia estadual denominada Agência de Desenvolvimento Metropolitana e, embora com funcionamento precário, existe o Fundo Metropolitano.

A RMVA elaborou e aprovou nas instancias colegiadas o Plano Diretor de Desenvolvimento Institucional, equivalente ao PDUI determinado pela Lei federal. Nesse momento o referido plano encontra-se em fase final de tramitação – pronto para ser apreciado pelo Plenário – na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

4.4 Análise de três regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Natal: suas organizações, semelhanças e desafios

Procede-se à análise de algumas regiões metropolitanas brasileiras que, por sua localização, dimensão, expressão e especificidade, foram escolhidas. As RMs do Rio de Janeiro e São Paulo são as mais expressivas, tanto em quantidade de pessoas abrangidas quanto pela dimensão econômico-social e territorial que representam.

A Região Metropolitana que abriga a capital do Rio Grande do Norte, Natal, tem uma especificidade que merece destaque. Foi lá que surgiu a proposta de organização de um parlamento metropolitano que, no arranjo institucional da RM Natal, designa representante para participação no Conselho Deliberativo.

A justificativa para promover uma avaliação comparativa entre essas três regiões e delas com a RMVA pode ser dada pelo levantamento de elementos que as aproximam ou dissociam, mas que as distinguem e individualizam na identificação de elementos históricos em sua constituição, a estrutura interfederativa implantada e seu funcionamento regular, na caracterização dos atributos econômicos e sociais que proporcionaram sua instituição.

Natal, que no aspecto histórico de sua instituição não compôs o primeiro grupo de RMs criadas pelo Governo Militar federal, o qual Rio de Janeiro e São Paulo integram, mas, assim como a RMVA, valeu-se do debate pós-constituente para ser aprovada na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. O que distingue a RM Natal e justificou sua presença no estudo, entretanto, é o fato de ser esta a primeira região que integrou o Poder Legislativo municipal ao processo decisório das regiões metropolitanas mediante a criação do Parlamento Metropolitano.

Na RMVA, embora sugestão como essa tenha sido abordada durante pesquisa com vereadores, ainda não há proposta formal tramitando nos órgãos colegiados e na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Destaque-se que em Minas Gerais os presidentes das câmaras municipais integram as assembleias metropolitanas, tanto da RM Belo Horizonte como da RMVA.

A governança interfederativa das duas maiores RMs do Brasil reproduz o modelo criado nas leis federais do regime militar, ou seja, estabelece dois conselhos – um deliberativo e um consultivo –, e a participação da sociedade se dá apenas no último, que não toma decisões. Saliente-se, dada a dimensão populacional e econômica da RM São Paulo, a divisão em sub-regiões, o que não ocorre em nenhuma outra. Em Natal, a estrutura conta com o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN), deliberativo, que, conforme noticiado acima, conta com a participação dos Poderes Legislativos estadual e municipal, mas não há participação da sociedade. A RMVA mantém dois organismos colegiados, o Conselho e a Assembleia Metropolitana, ambos deliberativos, e o conselho contempla o assento de um representante da sociedade. Uma peculiaridade dessa região, assim como na

de Belo Horizonte, é que os municípios do entorno foram classificados como integrantes do mencionado Colar Metropolitano.

Quanto aos aspectos econômicos, não há comparação provável, visto que os maiores PIBs nacionais estão concentrados em São Paulo e no Rio de Janeiro, e a RM Natal detém apenas o vigésimo sétimo PIB, enquanto a RMVA ocupa a trigésima primeira posição no PIB brasileiro (IBGE, 2024). O fenômeno metropolitano decorrente de um processo de industrialização e de polarização econômica e, por consequência, de urbanização, contudo, em maior ou menor ritmo e tempo, mas que efetivamente alteraram as estruturas do território e das localidades, a ponto de justificar a criação da região metropolitana, são características que, na dimensão econômica representativa de cada uma delas, aproxima-as como instrumento de análise comparativa em relação às motivações da sua instituição.

O objetivo com a Tabela 7 é orientar de forma sintética como se encontram os principais elementos constitutivos das RMs em análise. Note-se que Natal, embora tenha menos de 10% da população de São Paulo, possui dimensões territoriais de cerca de 50% das RMs Rio e São Paulo. Natal não dispõe de um sistema de alocação de recursos (fundo), e a política de saneamento não está incluída no rol de funções públicas de interesse comum.

Tabela 1 - Quadro das RMs de Natal, Rio de Janeiro e São Paulo.

Região Metropolitana	Natal	Rio de Janeiro	São Paulo
UF	RN	RJ	SP
Número de municípios	15	22	43
Ano de criação	1997	1974	1973
População	1.647.414	13.189.574	20.743.587
Área total	3.677,806 km ²	7.535,778 km ²	7.946,84 km ²
Instância Executiva	Sim	Sim	Sim
Instância Colegiada	Sim	Sim	Sim
Organização técnico-consultiva	Sim	Sim	Sim

Sistema de alocação de recursos	Não	Sim	Sim
PDUI	Sim	Sim	Sim
Observação	Água e esgoto sanitário não são FPIC		

Fonte: Elaborada pelo autor.

4.4.1 Região Metropolitana de Natal

A Região Metropolitana de Natal foi criada, em 1997, pela LC estadual n. 152/1997 (Rio Grande do Norte, 1997). Como os Estados receberam a atribuição de instituir regiões metropolitanas pela Constituição de 1988, o Estado do Rio Grande do Norte – como outros – ampliou o número de regiões metropolitanas no País. Ressalte-se que não houve ações para a implementação da RM até 2001 (Clementino, 2003, p. 26).

A RM Natal, que nasceu com 6 Municípios, atualmente é constituída por 15 municípios que, além da capital, formam a única Região Metropolitana do Estado do Rio Grande do Norte. São eles: Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Parnamirim e Macaíba, José de Mipibu e Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Elmo Marinho Arês e Goianinha (NATAL, 2017, p. 4).

Estudiosos do Observatório das Metrôpoles refletem sobre o enquadramento da RM Natal na classificação de Metrópole, considerando seu estágio de metropolização e a integração real havida ou não entre a capital Natal e os municípios ao seu entorno. Clementino e Ferreira (2015), acreditam que os novos investimentos públicos e privados, principalmente a implantação do novo aeroporto, as obras realizadas para a Copa do Mundo e a ampliação e duplicação de importantes estradas do sistema viário regional, e de evidentes tendências na configuração físico-territorial recente, pode-se afirmar que há indícios de situações cujos “traços revelam possíveis deslocamentos no sentido da consolidação da metrópole”.

Para o estudo comparativo que a presente tese busca efetuar, a análise da Região Metropolitana de Natal ganha significado na medida em que, em seu arranjo institucional foi acrescentado um ator, o vereador municipal, considerado de grande

relevância para o processo decisório regional e no caso da RM Natal, de importância significativa para a sua própria implementação.

O engajamento dos vereadores de Natal contribuiu com a mobilização de outras autoridades legislativas municipais, da autora do Projeto de Lei de criação da RM, a Deputada Estadual à época, Fátima Bezerra, e do Poder Executivo das cidades que compõem a RM.

Em Natal desde 2001, por iniciativa do vereador George Câmara, do PCdoB de Natal, que apresentou um Projeto de Resolução à Câmara Municipal, aprovado por unanimidade, que visava a criação de um Parlamento Comum da Região Metropolitana de Natal, se conformou uma articulação entre os representantes do Poder Legislativo das cidades que compõem a RM, para discutir questões relevantes para o debate e elaboração de políticas públicas face às funções públicas de interesse comum.

Segundo a Secretaria de Planejamento do Município de Natal, a proposição do Parlamento Comum e a mobilização em torno desta proposta foram fatores determinantes para o início efetivo da implementação da Região Metropolitana (Rio Grande do Norte, 2006, p. 172).

O Parlamento Comum, que não dispõe de uma estrutura jurídica rígida, tem sua ação prioritária no debate de questões metropolitanas. Organiza-se por meio de três instâncias – uma Mesa Diretora, um Colégio de Comissões e o Colegiado Pleno –, tudo isso contido no Tratado Metropolitano, assinado pelos parlamentares municipais da RM Natal, em 2001, após a realização de um seminário em que houve formalmente a adesão de todas as câmaras de vereadores dos municípios que integravam a RM (Clementino, 2003, p. 44).

Tabela 2 - Adesão ao tratado do Parlamento Comum.

Município	Documento	Número	Data de aprovação
Ceará-Mirim	Decreto Legislativo	003/2002	25/09/2001
Extremo	Resolução	04/2001	25/08/2001
Macaíba	Resolução	005/2001	05/10/2001
Parnamirim	Resolução	012/2001	04/10/2001
São Gonçalo do Amarante	Resolução	010/2001	02/10/2001
Natal	Resolução	309/2001	24/09/2002

Fonte: Câmara Municipal de Natal, 2001 *apud* Clementino, 2003, p. 45.

Obs: Os municípios de Nísia Floresta e São José do Mipibu ainda não eram integrados ao incorporados à Região Metropolitana somente em 2002.

O 'Tratado Metropolitano' é uma espécie de Estatuto que deverá nortear as ações dessa instância política. Nele fica expresso um acordo de vontades entre as Câmaras Municipais e não cria um ente público. É bom lembrar que a Câmara não é uma pessoa jurídica, nem a prefeitura. O município, sim (Bruning, 1995, p. 22). Na leitura do Tratado, observa-se uma preocupação de respeitar a autonomia legislativa de cada Casa, no tocante aos seus respectivos limites constitucionais de jurisdição e competência. Nesse sentido, as decisões do Parlamento têm caráter apenas de recomendação ou sugestão, resguardando-se da possibilidade de choque de atribuições entre as casas legislativas. Ou seja, o Parlamento não pretende substituir o papel de cada Câmara Municipal (Clementino, 2003, p. 45).

O Parlamento Comum Metropolitano da RM Natal, a partir de 2003, por meio da LC n. 262/2003 (Rio Grande do Norte, 2003), passou a integrar o Conselho Deliberativo Metropolitano.

Grife-se que o Parlamento, embora tenha uma estrutura de ampla participação dos vereadores, não substitui a Câmara de Vereadores nas suas prerrogativas, que existem, mediante previsão constitucional, até mesmo quanto a matérias que são discutidas no âmbito da Região Metropolitana. Como se verá mais à frente, o Poder Legislativo Municipal deverá ser considerado quando das tomadas de decisão que envolvem competências municipais que lhes impactem as normas municipais.

A estrutura de funcionamento da RM Natal prevê o Conselho Deliberativo Metropolitano de Natal, composto pelo Secretário de Estado de Planejamento, que o preside, o Prefeito de todos os municípios das cidades da RM, o representante da Assembleia Legislativa e mais o representante do Parlamento Comum.

Quando da criação da RM Natal, na LC estadual n. 152/1997 (Rio Grande do Norte, 1997), a previsão era de uma formação totalmente diversa. A composição se dava pela coordenação do Secretário do Estado do Planejamento e Finanças, e os demais, cinco membros de reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, todos nomeados pelo Governador do Estado, mediante indicação de uma lista tríplice organizada pelos prefeitos e câmaras municipais de cada município, com a participação das entidades representativas da comunidade. Note-se que o número 5 correspondia à quantidade de municípios apontados no projeto de lei de criação que, ao final do processo administrativo, já eram 6 e hoje são 15.

Percebe-se que houve, na década de 2000, uma mobilização para a implementação da RM Natal. Esse movimento de institucionalização e participação perdeu intensidade na década seguinte, e o processo de metropolização se acelerou, impactado pela ampliação de ações de mercado e do poder público, potencializando e intensificando a atividade econômica na região.

Em 2006, a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (Seplan), em parceria com a Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar (Fundep/UnP), promoveu o Seminário "Grandes Projetos e Impactos para a Região Metropolitana de Natal", que buscava elementos para o processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana, sob a responsabilidade do Grupo Técnico da Região Metropolitana de Natal.

Em 2007, contratado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, foi elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal – “Natal MetrÓpole 2020” – sob a responsabilidade de equipes técnicas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), coordenadas, respectivamente, por Tânia Bacelar e Maria do Livramento Miranda Clementino FADE/UFPE. O Plano foi concluído em 2008, porém, segundo uma das suas coordenadoras (Clementino; Ferreira, 2015, p. 41-42), os desdobramentos não foram os esperados,

[...] sem continuidade na esfera jurídica, tornou-se apenas um documento. Apresentado pelo governo estadual ao Conselho Metropolitano, não teve desdobramentos políticos, muito embora, de alguma forma, tenha servido para justificar demandas junto ao governo federal: dentro dos projetos do PAC e das propostas de Mobilidade Urbana da Copa 2014.

A estagnação por que passou RM Natal relativamente à articulação dos projetos municipais com o plano metropolitano também se deu no âmbito institucional. O Conselho Deliberativo Metropolitano de Natal (CDMN), praticamente deixou de existir, sendo retomado apenas em 2019, com o objetivo de elaborar o PDUI Metropolitano. Segundo informações constantes do Fórum das Regiões Metropolitanas do Brasil, o PDUI tem sua elaboração em andamento neste ano de 2024. Até esse momento, quase que em substituição ao CDMN, em 2016, havia sido criado o Fórum dos Secretários de Planejamento dos Municípios da Região Metropolitana de Natal, cujo enfoque preliminar foi a promoção de ações conjuntas para o desenvolvimento da gestão compartilhada das políticas de interesse comum e,

no segundo momento, o desenho de uma ação comum nos PPAs (2018-2021) dos municípios da RM, com o objetivo de elaborar e incluir o planejamento metropolitano nos PPAs municipais. A ação desencadeada mediante a realização de uma oficina de capacitação com os gestores municipais foi propiciada pela parceria entre a Secretaria Municipal de Planejamento de Natal (Sempla) e o Núcleo Natal do INCT-Observatório das Metrópoles (Clementino *et al.*, 2021, p. 15).

Quanto à participação da sociedade na Região Metropolitana de Natal, percebe-se um esforço dos organizadores dos planos para inserir a participação da sociedade, como foi no Plano Estratégico “Natal 2020”, que estabeleceu na Resolução 01/2006, a criação do Comitê e Acompanhamento da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal. Essa definição atende ao art. 9º. do Estatuto do Conselho, estabelecido pelo Decreto n. 15.873/2002 (Rio Grande do Norte, 2002a), que prevê:

Art. 9º Para a elaboração dos planos, programas, projetos e estudos referentes à Região Metropolitana de Natal, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano poderá contar com sugestões de entidades representativas da sociedade civil organizada.

No âmbito institucional do Conselho não consta da lei a participação direta da sociedade. Apenas há menção quanto à participação da sociedade, em conjunto com o executivo e o legislativo municipal, na elaboração da lista tríplice, que será encaminhada ao Governador para decisão quanto ao representante do Município na RM.

Há um capítulo próprio que regula a participação popular no Regimento Interno do CDMN, instituído pelo Decreto n. 15.874/2002 (Rio Grande do Norte, 2002b). Na verdade, não há assento para a sociedade civil no Conselho. O Regimento possibilita o uso da voz nas reuniões, de representante de entidade da sociedade, mediante agendamento prévio:

Art. 12. As reuniões do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal serão realizadas, em primeira convocação, com a presença, no mínimo, da maioria simples de seus membros e, em segunda convocação, a ser iniciada 30 (trinta) minutos após o horário fixado para a primeira, com qualquer número de membros, desde que conste expressamente da convocação. Parágrafo único. Poderão participar das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, desde que sejam feitas solicitações com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas, entidades da sociedade civil, órgãos ou entidades do poder público federal, estadual, ou municipal, bem como membros do Poder Legislativo, sendo assegurada ao representante legal constituição sustentação oral, em tempo igual ao destinado ao relator da matéria, sem direito a participar da votação (Rio Grande do Norte, 2002b, p. 3).

Efetivamente, a regulação da participação de representantes de entidades da sociedade civil está prevista no Capítulo VII, Da Participação Popular, do referido Decreto n. 15.874/2002 (Rio Grande do Norte, 2002b, p. 6), que estabeleceu o Regimento Interno, pelos arts. 37 a 41:

Art. 37. A participação popular no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal atenderá aos seguintes princípios: I – acesso aos planos, programas, projetos e propostas divulgados pelo Conselho; II – acesso aos estudos de viabilidade técnica e, econômica, financeira e ambiental; III – possibilidade de apresentação de sugestão na elaboração de planos, programas, projetos e estudos, nos termos do art 9º do Estatuto; IV – possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e, V – possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimento.

Art. 38. O acesso aos planos, programas, projetos, propostas, estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental será viabilizado, desde que solicitado por entidades da sociedade civil, órgãos ou entidades do poder público federal, estadual ou municipal, bem como membros do poder Legislativo, observados os termos do art. 10 do Estatuto e art. 19, incisos I e II, deste Regimento. Art. 39. É assegurada a possibilidade de representação por discordância acerca de matéria sujeita à decisão do Colegiado, a ser dirigida ao Presidente do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, fundamentada e acompanhada de documentação que a sustente, que deverá ser submetida à consideração do Colegiado, observados os termos do art. 12, parágrafo único, e art. 19, inciso IV, deste Regimento.

Art. 40. É assegurado o comparecimento à reunião do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal, desde que solicitado por entidades da sociedade civil, órgãos ou entidades do poder público federal, estadual, ou municipal, bem como membros do Poder Legislativo, para manifestação acerca de matéria em discussão, sem direito a voto, nos termos do art. 12, parágrafo único, e art. 19, inciso III, deste Regimento.

Art. 41. Poderá ser solicitada Audiência Pública para esclarecimento, nos termos do art. 11 do Estatuto e art. 19, inciso V, deste Regimento.

4.4.2 Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Para apresentação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a pesquisa utiliza dados levantados na legislação, decisões governamentais e artigos e livros que versam sobre a RMRJ. Também são analisadas as informações contidas e disponibilizadas no Programa “Modelar a Metrópole”, ou Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O citado programa é uma iniciativa do Governo do Estado, por meio da Câmara Metropolitana e recebeu financiamento pelo Banco Mundial. Ele foi executado por um consórcio formado pelas empresas Quanta Consultoria e Jaime Lerner Arquitetos Associados.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é, na verdade, o PDUI preconizado pela Lei Federal n. 13.089/2015 (Brasil, 2015b), o Estatuto da Metrópole.

A referida lei determina que as RMs no Brasil deverão contar com um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Isso na versão mais nova, a partir da Lei n. 13.683/2018 (Brasil, 2018), que alterou o estatuto, visto que, até então, a redação original estabelecia prazo limite para aprovação do PDUI até 2018 (Brasil, 2015b).

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela segunda lei que tratou das regiões metropolitanas no Brasil. A LC n. 14/1973 (Brasil, 1973) instituiu as oito primeiras RMs: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. O Rio de Janeiro, que ainda padecia de indefinições quanto à sua distribuição geográfica, foi objeto da LC n. 20/1974 (Brasil, 1974), que criou a Região Metropolitana denominada “Grande Rio”. A LC n. 20/1974 (Brasil, 1974) estabeleceu um novo arranjo institucional para o Rio de Janeiro, extinguindo o Estado da Guanabara, antigo Distrito Federal, promovendo a unificação do Estado do Rio de Janeiro, existente até então, à cidade do Rio de Janeiro. Também dispôs sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O caráter autoritário e *top down* dessa medida foi ressaltado por muitos, contudo, os líderes do regime militar que imperava no Brasil trataram com indiferença a possível insatisfação. A manifestação do Presidente da República, em 1975, sobre a medida aponta como o governo da época tratou a questão:

A proposta partiu do Poder Executivo, conduzido, naquela época, por um presidente militar: o general Ernesto Geisel (1907-1996). Segundo ele, a fusão ‘já estava nas minhas cogitações antes de assumir a presidência da República. Já era um assunto que se analisava e desde então foi acertado. [...] Estudou-se como se tinha de fazer e preparou-se a legislação. Reclamam de eu não ter feito um plebiscito. Ia ser dispendioso e eu não pretendia mudar minha opinião (Do Estado [...], 2022).

Ressalte-se que havia um fosso entre os Estados existentes naquele momento. O Estado da Guanabara com sua única cidade, detinha as rendas da produção industrial e comercial que caracterizavam o território do Rio de Janeiro naquele momento. De outro lado, o Estado do Rio, que, além do norte e sul fluminense, mantinha as cidades periféricas à metrópole e fornecia-lhe milhões de trabalhadores para serviços diversos. Diariamente iam e vinham da denominada “Baixada

Fluminense”, em municípios como Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti e outras, enormes contingentes de pessoas para trabalhar, estudar e outros afazeres na cidade do Rio de Janeiro.

Após a criação da RM por lei complementar federal, o Estado do Rio de Janeiro, em 15 de março de 1975, criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), pelo Decreto-Lei estadual n. 14/1975 (Rio de Janeiro, 1975). A Fundrem foi o único órgão de gestão da RM Rio durante um longo período, até 1989.

A Fundação foi criada no contexto do I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (I PLAN RIO), que trazia como propósito a centralidade espacial, a regionalização e a integração da institucionalidade estatal. Após a publicação da LC n. 20/1974 (Brasil, 1974) e a nomeação do Governador do Rio em 1975, o Almirante Floriano Faria Lima, lembre-se que neste período não havia eleição para governador e prefeito de capitais, por força do AI 5, no Rio foi criado o I PLAN RIO.

O projeto do governo estadual, em consonância com o PND II do Governo Militar, previa consolidar, no Rio de Janeiro, um polo de desenvolvimento, que passaria obrigatoriamente pela criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Dias, 2017, p. 133). O PND II tratava-se de projeto do Governo Geisel, de investimentos e estímulos coordenados, que tinha o planejamento como métrica e uma combinação de capital privado, estatal e externo nos papéis de motores do crescimento (Maringoni, 2016, p. 3).

Nesse período a Fundação, que não se diferenciava de outros modelos de órgãos gestores e/ou de planejamento das RMs criadas pela LC 14/1973 (Brasil, 1973), era caracterizada por uma base tecnocrática orientadora das suas ações e dos programas que elaborava e implementava, além de dispor de significativos recursos para implantar os projetos nas cidades da RM, o que lhe proporcionava prestígio e submissão dos prefeitos e demais autoridades.

A Fundrem administrava o fundo contábil para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, previsto no art. 21 da LC n. 20/1974 (Brasil, 1974) tinha como objetivo financiar os projetos de desenvolvimento na RM Rio:

Art. 21. É criado o fundo contábil para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, destinado a financiar os programas e

projetos prioritários para a Região. Parágrafo único – O Fundo será constituído de: I – recursos de natureza orçamentária e extra-orçamentária, que lhe forem destinados pelo Governo federal, mediante apresentação de planejamento adequado; II – produto de operações de crédito internas e externas, observada a legislação federal pertinente; III – parcela dos recursos a que se refere o art. 24, para destinação aos serviços comuns da Região Metropolitana; IV – recursos de outras fontes, internas e externas.

Se no primeiro governo em que houve sua criação a Fundação tinha sua atuação marcada pelo planejamento e elaboração de projetos, no governo seguinte, de Antônio de Pádua Chagas Freitas, ela adquiriu a competência para atuar na operação, isto é, executar obras, o que altera seu perfil de planejadora para executora de obras que a política de clientela daquele governo indicava. Desde então, assumindo esse perfil, evoluindo para um esvaziamento no período governado por Leonel Brizola e esquecimento pelo Governo Moreira Franco, foi o que caracterizou a existência do órgão de planejamento e gestão da RM do Rio de Janeiro até sua extinção, em 27 de junho de 1989.

Assim, a partir de Brizola, tanto por falta de condições objetivas para a realização do planejamento devido às instabilidades econômicas que assolavam o Brasil e o estado quanto por filosofia de governo, o planejamento como um todo e em particular o planejamento urbano e regional foram abandonados em benefício de uma perspectiva imediatista e setorialista de governo.

Tal situação foi agravada durante o Governo Moreira Franco. Este, herdeiro da velha oligarquia política liderada por Amaral Peixoto, teve um governo que é considerado um dos mais desastrosos do ERJ após a fusão. Não conseguiu nem reconstruir o sistema estadual de planejamento, como prometera em seu plano de governo, nem construir uma agenda de ações prioritárias como fez Brizola (Dias, 2017, p. 148).

A RM Rio, em obediência às determinações da LC 20/1974, que se reportava aos arts. 2º a 6º da LC n. 14/1973, organizava-se mediante a instalação de dois conselhos – um de caráter deliberativo e outro consultivo – ambos nomeados pelo Governador do Estado. Assim era a redação da referida Lei Complementar:

Art. 2º Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana.

§ 2º O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo (Brasil, 1973).

O Estado do Rio de Janeiro, como outros, encontrou dificuldades para estabelecer uma estratégia de articulação metropolitana e, assim, organizar um arcabouço institucional que pudesse representar e coordenar as ações metropolitanas. Se não era o caso do Rio de Janeiro a ausência da integração regional em relação àquelas localidades que sempre emprestavam mão de obra para a metrópole, a definição quanto ao rol de municípios que integrariam a RM ainda apresenta controvérsias. Como a distribuição do ICMS, no âmbito de deliberação estadual, obedeceu a critérios de enquadramento das oito regiões em que se divide o Estado do Rio, determinados municípios, como Petrópolis, ainda não têm sua situação totalmente resolvida, visto que, para a divisão de recursos do ICMS não participa da RMRJ, mas, para fins institucionais, sim, é incluída.

Outro caso que revela a ausência de um enquadramento definitivo se dá com o Município de Maricá que, em 2001 teve uma lei aprovada na Assembleia Legislativa para deixar de participar da RMRJ e passar a integrar a Regional da Região dos Lagos, porém, em 2009, nova decisão, solicitada pelas lideranças do Município, reintegrou-a à Região Metropolitana.

Atualmente a RMRJ é composta por 22 municípios, quais sejam, Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

A respeito dessa questão, o processo de metropolização do Rio de Janeiro, verificado desde que a Coroa portuguesa, decidiu localizar decisões importantes para si e para a Colônia nessa localidade, que se iniciou com a transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, ampliada com decisões tomadas após a chegada da Família Real em 1808, e depois acompanhada com a transformação em Distrito Federal.

A expansão urbana do Rio de Janeiro foi polarizada, primeiramente, pelo Porto, ponto de contato com embarcações de variados países e de outras regiões do Brasil, que atracavam no sentido de embarcar bens como o ouro, café e outros componentes primários fundamentais para a transformação e fabricação de inúmeros bens que movimentariam as indústrias de variados países, em particular a Inglaterra durante longo período.

Se a grande referência da iniciativa de industrialização do Rio de Janeiro e do Brasil era o Visconde de Mauá, por sua atuação no século XVIII, no final deste século percebem-se iniciativas de início real dos atributos industriais brasileiros, potencializados pelo fim da escravidão e, por consequência, do trabalho assalariado e outras iniciativas. O Rio de Janeiro, como cidade central do País, foi o destino favorecido das decisões que visavam dilatar o parque industrial nacional e, com isso, teve ampliada sua atividade industrial, em particular com a expansão da indústria têxtil no final do século XIX.

O desenvolvimento industrial ocorrido no início do século XX e estendido a partir da década de 1930, possibilitou ao Rio de Janeiro consolidar-se como a segunda potência industrial brasileira, visto que, segundo Cano (2007, p. 32, 39), São Paulo já havia assumido esta condição a partir do fim da escravidão na produção cafeeira:

Se já eram más as condições econômicas do café nessa região, no início da década de 1880, a precipitação do processo abolicionista, a crise de superprodução de 1897 e a política deflacionista de 1898 a 1902, viriam agravar a crise, da qual não se recuperaria jamais [...].
Creio que esse quadro crítico possibilita o melhor entendimento das razões pelas quais a industrialização do estado da Guanabara, do qual era tributária essa região cafeeira, por volta da primeira década do século XX, perde o primeiro lugar na produção industrial do país, e passa a apresentar crescimento industrial bastante inferior à média nacional.

Embora a constatação de que o Rio de Janeiro tenha passado a ocupar o posto de segunda economia do País, perdendo a dianteira para São Paulo, a referência de ser a capital do País e, por consequência, ser palco de grandes investimentos privados no setor de serviços e manter uma intensa atividade comercial, receber significativos investimentos públicos na construção civil e abrigar instituições do sistema econômico, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal – esses desde o século XIX –, as sedes de grandes empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Petrobras, e órgãos do governo federal, o que mobilizava grandes contingentes de mão de obra assalariada, propiciaram ao Rio de Janeiro uma ampliação de sua área urbana e uma intensa integração com os municípios do seu entorno.

A expansão urbana, principalmente para a chamada Baixada Fluminense, foi fator decisivo para a metropolitização. Em estudo sobre o Município de Nova Iguaçu, Soares (1962, p. 8-9), já ilustrava como se daria a imensa expansão da metrópole do Rio de Janeiro para a baixada:

Contou, ainda, a baixada até pouco tempo, com um elemento de sua posição geográfica que foi da maior importância em sua evolução: a vizinhança da capital do país, o que sempre lhe garantiu atenção especial da parte das autoridades governamentais e da iniciativa privada. Durante longo tempo, não houve barreiras administrativas nem delimitações de caráter militar e religioso entre a capital e o recôncavo da Guanabara, estando este dentro dos limites do "termo" da cidade do Rio de Janeiro. Assim sendo, zelava esta por aquela, dotando-a de numerosos melhoramentos, como estradas, canais, pontes e assegurando-lhe serviços religiosos e contingentes militares.

Segundo o relatório de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015), o processo de urbanização no Rio de Janeiro se intensifica, principalmente na "Baixada Fluminense" e na porção oriental da RM, em São Gonçalo e Niterói. Após a construção da Ponte Rio-Niterói, esse processo estendeu-se para os demais municípios do leste metropolitano.

No relatório ressaltam-se as mudanças no cenário econômico do Estado de Rio de Janeiro na virada da primeira década de 2000, que impactaram a Região Metropolitana no setor de comércio e serviços, na revitalização de atividades industriais tradicionais, como estaleiros e indústria pesqueira, os novos empreendimentos na siderurgia, na petroquímica, nos terminais marítimos, portos comerciais e infraestrutura viária. São especificamente apontados o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), o Arco Metropolitano e o Porto Centro Atlântico do Complexo Industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA).

Nos anos que se seguiram à extinção da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), em 1989, a questão metropolitana perdeu relevância. Ações regionais foram tratadas de forma pulverizadas no Estado. Desde a década de 2000 percebe-se um apelo para a adoção de um plano global para a RM, sendo motivo de manifestações nas organizações da sociedade, nas universidades e em organismos públicos que inferem os prejuízos que ações fragmentadas e desarticuladas impactaram os municípios, a RM e o próprio Estado do Rio de Janeiro.

Em 15 de janeiro de 2008, foi sancionada a Lei estadual n. 5.192 (Rio de Janeiro, 2008), que determinava a elaboração do Plano Diretor Decenal da RM do Rio de Janeiro e previa a criação de uma agência metropolitana ou de consórcios públicos na região, o que acabou não ocorrendo naquele período. Em 2011, houve a instituição do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas e, em 2014, criou-se a Câmara

Metropolitana de Integração Governamental. Nesse período, encaminhou-se para a Assembleia Legislativa o projeto de lei (PL), de autoria do Executivo, que propunha a instituição de uma agência executiva.

Conforme mencionado, na decisão da ADI n. 1.842 (Brasil, STF, 2013) o STF determinou que a RM fosse administrada por um organismo metropolitano que considerasse os municípios e o Estado. A Lei n. 13.089/2015 (Brasil, 2015b) também prevê a instituição de uma governança interfederativa.

Desde que foi instituído, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas iniciou – e a Câmara Metropolitana de Integração Governamental concluiu – o processo de licitação para contratação da consultoria para elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI).

A contratação se deu no âmbito do Programa Rio Metrópole/Pró-Gestão II, financiado também pelo Banco Mundial, no valor de US\$ 48 milhões. Para tanto, elaborou-se o Termo de Referência com as diretrizes básicas para o PDUI. Foi vencedor do certame licitatório o Consórcio Quanta/Lerner/Barcelona.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI), que ainda não foi enviado ao Poder Legislativo estadual, ficou no aguardo de uma complementação, visto que a LC estadual n. 184/2018 (Rio de Janeiro, 2018a), mais uma vez, incluiu o Município de Petrópolis na RMRJ e, como o plano elaborado não contemplou seu território e condições socioeconômicas, deverá ser modificado para tanto.

Essa é uma casuística que tem caracterizado entradas e saídas de municípios da RMRJ. Outra questão relevante é a chamada corrida emancipatória que, ao longo dos anos fez a RM, que iniciou com 14 municípios, contar hoje com 22.

Ao buscar entender por que os municípios se emancipam, Noronha e Cardoso (1995), afirmam que, segundo pesquisa realizada nos novos municípios da RM Rio de Janeiro, as motivações são apresentadas como administrativas (melhorar serviços públicos), econômicas, para crescimento (a área emancipada tem condições econômicas para se constituir em novo poder local), econômica por estagnação (a emancipação gerará força para um ciclo de desenvolvimento) e motivação política, que é própria e está presente também em todas as demais.

Bremaeker (1996, p. 5), avaliando as motivações que levaram o Brasil a criar 500 municípios entre 1980 e 1990, afirma:

A alegação de descaso por parte da administração do Município de origem foi apontada por 62,9% dos Prefeitos de novos Municípios. Em segundo lugar aparece a opção referente à existência de forte atividade econômica local, apontada por 27,4% dos Prefeitos. Em terceiro lugar, com indicação de 24,2% dos Prefeitos está a alegação de grande extensão territorial do Município de origem. Finalmente, com apenas 1,6% das indicações, está a opção referente a um grande aumento da população local. Esta resposta foi dada por apenas um Prefeito da região Norte.

A LC estadual n. 184/2018 (Rio de Janeiro, 2018a), que já modifica significativamente o projeto de lei elaborado de acordo com o PDUI, criou, diferentemente da agência proposta, o Instituto Metropolitano do Rio de Janeiro, o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo do Rio de Janeiro.

O Instituto criado é o órgão executivo da RMRJ, uma autarquia estadual com a função de “executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana”. Alguns dispositivos da (Rio de Janeiro, 2018a) são alvo de ação de inconstitucionalidade no do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, tendo como autor o Prefeito do Município do Rio de Janeiro, em face da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e do Governador do Estado.

A ação, que originou o Processo n. 0025236-85.2019.8.19.0000, impugna os dispositivos que detalham a atuação do Instituto e aqueles que, segundo o autor, concentram poder decisório no Governador do Estado. Reproduz-se, a seguir, o requerimento contido na Petição Inicial da municipalidade do Rio de Janeiro:

São essas as razões que me impõem a presente arguição de inconstitucionalidade dos artigos 10, *caput*; alínea ‘c’, §§ 1º e 6º do inciso VII; incisos I, IV, V e VI do art. 12; art. 13, *caput*, inciso I, ‘c’ e ‘d’, e inciso II, ‘c’; art. 14, *caput* § 5º, incisos I e II; inciso IV do § 4º ao art. 14; art. 20, *caput*; incisos I, II, III e IV do parágrafo único do art. 21; art. 22, *caput*; art. 23, *caput*; art. 24, *caput* e §§ 1º e 2º; art. 25, todos da Lei Complementar 184/2018, que espero e requeiro seja declarada em face do art. 75, *caput* e parágrafos, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, reprodução obrigatória do art. 23, § 3º da CF, nos termos do acórdão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Adin 1.842, que fixou a interpretação daquele dispositivo da Constituição do Estado (art. 75, *caput* e parágrafos), isto depois de prestadas as informações pela Assembleia Legislativa e ouvidas as Procuradorias Gerais do Estado, da Justiça e do Município do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, TJRJ, 2019, p. 16).

Por meio dessa lei a sociedade terá três assentos no Conselho Deliberativo, composto pela representação de todos os municípios e mais o Governo do Estado, na forma seguinte:

Art. 10. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir:

I – três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo: peso 01 (um) para cada representante;

II – municípios com até 100.000 (cem mil) habitantes: peso 01 (um) para cada município;

III – municípios entre 100.001 (cem mil e um) e 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes: peso 02 (dois) para cada município;

IV – municípios entre 250.001 (duzentos e cinquenta mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes: peso 04 (quatro) para cada município;

V – municípios entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 1.000.000 (um milhão) habitantes: peso 06 (seis) para cada município;

VI – municípios acima de 1.000.001 (um milhão e um) habitantes, exceto o município do Rio de Janeiro: peso 08 (oito) para cada município;

VII – Município do Rio de Janeiro: peso 15 (quinze).

VIII – Estado do Rio de Janeiro: peso 25 (vinte e cinco) (Rio de Janeiro, 2018a).

A lei instituiu, também, um Conselho Consultivo, cujo objetivo, segundo consta em seu art. 18, é assegurar a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum (Rio de Janeiro, 2018a).

O Conselho Consultivo da Região Metropolitana é constituído por 47 membros, nomeados pelo Presidente do Conselho Deliberativo, com mandato de quatro anos. A participação da sociedade está definida em 9 representantes de segmentos sociais que não estejam representados nas demais categorias de participantes, sendo três deles, pelo menos, de representatividade da juventude (Rio de Janeiro, 2018a).

A Lei prevê ainda um Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com a finalidade de dar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento da Região Metropolitana. Ressalte-se que o Fundo arcará também com as despesas do órgão executivo da Região Metropolitana, ou seja, o Instituto Metropolitano do Rio de Janeiro. Dentre as receitas previstas para o Fundo, aquelas que preveem adentrar as competências dos entes municipais estão especificadas na impugnação da lei por inconstitucionalidade.

Nesse particular, questões levantadas nesta tese acerca da possível arguição de inconstitucionalidade em face da competência municipal já são apresentadas na citada ação judicial. No caso de repartição de receitas municipais e estaduais, notadamente as previstas nos incisos I a IV, do parágrafo único do art. 21 da citada LC 184/2018 (Rio de Janeiro, 2018a), arguida a inconstitucionalidade pelo Prefeito do Rio de Janeiro, também poderia ser impugnado por vereadores representados por seus partidos, visto que, as disposições adentram a prerrogativa da Câmara Municipal de tratar de assuntos tributários no âmbito do Município .

No Sumário Executivo do Plano Estratégico a apresentação traça objetivos relevantes para a RMRJ e exalta o conteúdo e a forma como foram elaborados:

A ressurgência do tema metropolitano na agenda governamental do país, após décadas de anomia, ganhou tração com a criação da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, por iniciativa do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que, apoiada no que preceitua o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015), e colocou-se na vanguarda desse movimento ao capitanear um processo colaborativo, participativo e técnico para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É o primeiro estudo com esse escopo de abrangência, elaborado na história da metrópole fluminense, que desenvolvido pelo consórcio Quanta- Lerner, contou com financiamento do Banco Mundial (Quanta; Lenner, 2018, p. 1).

Sua implementação e o fato de que questões relevantes como o ajuste acerca das competências e atribuições e de como se conforma o arranjo interfederativo, principalmente com a judicialização mais uma vez da questão, contudo, mostram que ainda há um longo caminho a percorrer para dotar a metrópole do Rio de Janeiro e os demais integrantes da RMRJ de mecanismos que ajustem as determinações constitucionais da federação brasileira de três entes federados, além da participação da sociedade nos destinos da região.

Mineração, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), Plano de Usos Integrados e Disciplinados das Áreas Marginais do Reservatório Paiva Castros, Plano Diretor de Drenagem do Rio Juqueri (trecho compreendido entre a Barragem e a Represa Paiva Castro), Avaliação Ambiental Estratégica do Rodoanel Mário Covas, Poupatempo, avaliação de implantação de novas infraestruturas urbanas como a do Aeroporto de Guarulhos, entre outros (Maglio, 2019, p. 1).

Quanto aos PDUIs a empresa vinha se especializando na sua elaboração, proporcionando às regiões metropolitanas de São Paulo o suporte necessário para elaboração dos seus planos na forma preconizada pelo Estatuto das Metrôpoles.

A urbanista Sânia Dias, diretora da Associação dos Funcionários da Emplasa (AFE), afirmou numa publicação da entidade:

A extinção da Emplasa reflete o desinteresse do governo pela visão estratégica, o que seria especialmente grave tendo em vista que as regiões metropolitanas concentram 80% da população e 85% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista. 'Acabamos de fazer o macrozoneamento da Região Metropolitana de São Paulo, [consolidamos] a legislação num debate com todos os atores do Estado e das prefeituras. Duvido que mandem o plano para a Assembleia para se tornar lei' (Casaro, 2019).

A RMSP é a maior região metropolitana do País e uma das maiores do planeta. Trata-se da principal região que compõe a Macrometrópole Paulista (MMP). O Produto Interno Bruto (PIB) da RMSP em 2015 foi de R\$ 1,06 trilhão, que equivale a 54% do Estado e 18% do Brasil, sendo responsável pelo recolhimento de um quarto dos impostos no País (EMPLASA, 2019, p. 5).

Na RMSP encontra-se a grande metrópole nacional, São Paulo, e que, para se constituir como tal, como afirma Fix (2007, p. 15), é sustentada por grandes investidores brasileiros, como os fundos de pensão, e pela utilização do instrumento da parceria público privada para viabilizar financeiramente a produção imobiliária que ocupa o espaço territorial da cidade viabilizando negócios de expressão exponencial.

A Macrometrópole paulista mencionada no diagnóstico compreende as RMs de Campinas, Baixada Santista, São Paulo, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba, Jundiaí e Piracicaba.

A RM de São Paulo (RMSP) é a principal aglomeração urbana da América do Sul, ocupando a sexta posição entre as maiores do mundo, segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2014.

A RMSP é composta por 5 sub-regiões em que se distribuem 39 municípios. São elas:

- Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã.
- Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano.
- Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.
- Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.
- Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

São 8.047 quilômetros quadrados de extensão territorial e mais de 21 milhões de habitantes, distribuídos nos 39 municípios que compõem a RMSP. Embora tenha havido redução das taxas de crescimento populacional, o crescimento do número de pessoas na década de 2000 a 2010 na RM foi 10,3%, ou seja, 1,8 milhão de pessoas, contra 2,4 milhões no decênio anterior (Emplasa, 2019, p. 19).

A RMSP foi instituída pela LC federal n. 14/1973 (BRASIL, 1973) como uma das 8 regiões metropolitanas que essa legislação do período militar criou. No ano seguinte foi editada a LC estadual n. 94/1974 (São Paulo, 1974), que dispôs sobre a RM de São Paulo e determinou que essa fosse constituída por 32 municípios. Mais tarde, em 1983, nova LC estadual n. 332/1983 (São Paulo, 1983) fez incluir o Município de Vargem Grande Paulista.

Nos exatos termos do que previa a legislação federal, a LC n. 94/1974 (São Paulo, 1974) criou o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran), composto pela representação do governo estadual, mantendo o perfil tecnocrático que caracterizou as RMs desse período, determinando que o presidente nato do conselho seria o Secretário de Estado de Economia e Planejamento, e que o conselho teria ainda as representações das secretarias estaduais de Obras Públicas e de Transportes. A Lei ainda determinava que haveria o representante da capital e mais um representante dos demais municípios (São Paulo, 1974).

Ressalte-se que a lei determinava que o representante da capital seria nomeado pelo Governador do Estado, com base em lista tríplice oferecida pelo

Prefeito. No entanto, para os demais municípios, haveria liberdade de escolha por parte do Prefeito Municipal.

Também foi instituído por essa lei o Conselho Consultivo (Consulti), integrado por um representante de cada município da RM da Grande São Paulo e presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran).

Outro órgão que compunha a estrutura da RM era o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento, com a finalidade de financiar e investir em projetos de interesse metropolitano (São Paulo, 1974).

A LC estadual n. 760/1994 (São Paulo 1994), que trata da regionalização do Estado, em seu art. 2º, determina que o território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, mediante leis complementares, em unidades regionais, configurando regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.

São definidos por essa lei as regiões metropolitanas e os requisitos necessários para o seu enquadramento, assim como também nas aglomerações urbanas e nas microrregiões. No caso das regiões metropolitanas dispõe o seguinte:

Artigo 3º Considerar-se-á região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

- I – elevada densidade demográfica;
- II – significativa conurbação;
- III – funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e
- IV – especialização e integração socioeconômica (São Paulo, 1994).

Por essa lei o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano tem caráter normativo e deliberativo e sua composição será paritária entre os representantes dos municípios e os do Estado nos campos funcionais de interesse comum. Não há participação de membros do Poder Legislativo estadual, tampouco cadeiras para a representação da sociedade, que poderá se inscrever para participar das reuniões para apresentar contestações acerca de temas em debate.

É prevista a criação de um órgão executivo da RMSP e a possibilidade de criação de outros para atuar especificamente nas funções públicas de interesse comum e, todos eles, vinculam-se diretamente ao Conselho de Desenvolvimento.

4.4.3.1 Atual legislação da Região Metropolitana de São Paulo

Em 3 de maio de 2005, o Governador do Estado à época, Dr. Geraldo Alckmin, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado o Projeto de Lei Complementar n. 6/2005 (São Paulo, 2005). Conferir Na Mensagem de Encaminhamento n. 54, é juntada a exposição de motivos assinada pelo Secretário de Estado de Economia e Planejamento Martus Tavares, que, em suma, apresentava o projeto da seguinte forma:

Como reza a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 152, a organização regional do Estado deve promover o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida, a cooperação dos diferentes níveis de governo, visando o máximo aproveitamento dos recursos públicos a eles destinados, a utilização racional dos recursos naturais e culturais de nosso Estado, a proteção do meio ambiente, a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região e a redução das desigualdades sociais e regionais (São Paulo, 2005, p. 2).

Na justificativa do projeto de lei, afirmou-se que, diante da necessidade de “enfrentamento dos problemas desta que é hoje a quarta mancha urbana do mundo” (São Paulo, 2005), os entes envolvidos, quais sejam o Estado e as prefeituras que integram a RM da região, individualmente não conseguiriam resolver problemas presentes como enchentes, universalização do tratamento de esgotos, transportes, entre outros e que deveria se dar o máximo de aproveitamento aos recursos disponíveis, repartindo e racionalizando a execução das tarefas aos municípios e Estado.

Noutra vertente da justificativa, a exposição aprofunda sobre alguns desafios significativos da RMSP e sua localização e impactos entre territórios de municípios variados, como o avanço da mancha urbana sobre mananciais e áreas verdes localizadas em municípios ao norte e oeste da capital que poderiam comprometer a qualidade do ar e da água, e mais a “ocupação ilegal” de áreas de mananciais por milhões de pessoas de baixa renda, a despoluição do rio Tietê, que depende do tratamento de esgotos em outros municípios banhados pelo rio e o controle dos alagamentos.

Sobre a governança na RMSP, no projeto assinala-se que é criado mais uma vez o Conselho de Desenvolvimento, cujo texto espelha a redação da LC n. 14/1973 (Brasil, 1973) de que ele deveria ser “normativo e deliberativo”. A composição

proposta não difere da LC estadual n. 760/1994 (São Paulo, 1994), ao prever a participação do Prefeito de cada município e, paritariamente, por representantes do Estado. Dentre as atribuições destaca-se que ele deveria “deliberar sobre os projetos a serem realizados com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana” (São Paulo, 1994).

No projeto, prevê-se que não haverá cadeira para a sociedade no Conselho de Desenvolvimento e que a participação popular se dará no âmbito do Conselho Consultivo, que deveria ser composto por representantes do Poder Legislativo dos Municípios metropolitanos, e por representantes da sociedade civil.

Na exposição de motivos ressalta-se a autorização para a criação de uma autarquia com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum da região. Por fim, na exposição afirmou-se que foi proposta “uma inovação com relação às Regiões Metropolitanas da Baixada Santista e de Campinas”, ou seja, a subdivisão da RM em sub-regiões, explicando que essa medida visa atender às “peculiaridades de grupos de Municípios pertencentes à mesma Região Metropolitana, mas muito diferentes entre si em termos populacionais, desenvolvimento econômico, arrecadação e outras.

Esse projeto transformou-se em norma vigente somente seis anos depois, em 16 de junho de 2011, pela LC n. 1.139 (São Paulo, 2011). O projeto original sofreu alterações como, no que concerne asub-regiões, enquanto o projeto delegava ao Governador a definição de quantas e quais por decreto regulamentar, o parlamento estadual já definira a sub-regionalização conforme mencionado acima, ou seja, determinou o agrupamento de municípios da RM em cinco sub-regiões, cabendo ao Conselho de Desenvolvimento o estabelecimento das normas relativas ao seu processo de organização e funcionamento.

Outra alteração resultante do debate no processo legislativo foi a limitação da competência do Conselho ao determinado pela lei, visto que o projeto previa que ele poderia assumir também competências e atribuições designadas por ato do Poder Executivo.

Essa definição na RMSP revela uma polêmica própria do processo metropolitano e que impacta no seu arranjo de forma geral nesta e noutras RMs. Conceder ao organismo da governança metropolitana, mesmo que paritário entre Estado e municípios, atribuições além do que a norma expressamente estabeleceu,

caracteriza invasão de competências – municipais ou estaduais –, ou, conforme exposto no Capítulo 5 desta tese, a possível usurpação de prerrogativas previstas na divisão de poderes dos entes federados. Assim dizendo, transferir ao Conselho o poder de decidir sobre matérias restritas ao tratamento conjunto entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo dos municípios e do Estado. configura-se, também, possível afronta ao arranjo federativo, a delegação pela lei estadual ao Conselho, o tratamento de matérias cujo poder decisório está no domínio exclusivo dos municípios e de seus poderes constituídos.

Na composição do Conselho de Desenvolvimento, a LC n. 1.139/2011 (São Paulo, 2011), diferentemente do que estava previsto no PLC n. 6/2005 (São Paulo, 2005), fez constar a inclusão da participação de dois membros do Poder Legislativo que devem ser indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

4.4.3.2 Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)

Embora na apresentação do suplemento do PDUI da RMSP – elaborado pelo Governo do Estado e denominado “Cidades Sustentáveis” – haja a afirmação de que “a construção do PDUI requer conhecimento técnico do território e depende de esforço coletivo, compartilhado democraticamente, para sua implementação” (RMSP, 2021, p. 10), o que se constata, de fato, é que o PDUI da RMSP não é lei, ao contrário, nem sequer foi enviado à Assembleia Legislativa, o que equivale a dizer que o planejamento preconizado não existe na forma da lei, como é determinado pelo art. 10 da Lei federal n. 13.089/2015 (Brasil, 2015b), o Estatuto da Metrópole, que estabelece:

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual. [...].

§ 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa.

Segundo os responsáveis pela elaboração do PDUI da RMSP, procurou-se atender aos requisitos da citada Lei federal n. 13.089/2015 (Brasil, 2015b) e da LC n. 1.139/2011 (São Paulo, 2011). Segundo minuta da Exposição de Motivos publicada na página da internet, “Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana

de São Paulo” (PDUI), São Paulo, Governo do Estado, na aba “Documentos”, o processo de elaboração foi iniciado em 2015, com a Deliberação n. CD-01/2015 (São Paulo, 2015), pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, assinada pelo Presidente do Conselho de Desenvolvimento da RMSP, Prefeito do Município de São Paulo Fernando Haddad, pelos representantes do Estado de São Paulo e pelos prefeitos e/ou representantes das prefeituras da RMSP. O art. 1º da Deliberação versava sobre o seguinte:

Art 1º Fica criado o Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, subordinado ao Conselho de Desenvolvimento da RMSP, com o objetivo de promover a articulação e coordenação, entre Estado, Municípios integrantes da região e sociedade civil, dos trabalhos relativos à elaboração do Guia Metodológico que orientará a produção do referido Plano e o acompanhamento desse processo até a sua aprovação nos termos estabelecidos pelo § 4º do Art.10 do Estatuto da Metrópole (São Paulo, 2015, p. 65).

Note-se que o Estatuto da Metrópole, Lei Federal n. 13.089/2015 (Brasil, 2015b), e já no mês de outubro o Conselho de Desenvolvimento de São Paulo iniciava formalmente a elaboração do PDUI em conformidade com a referida norma. Nos primeiros procedimentos foram estabelecidos, além da criação do Comitê Executivo pela Deliberação CD-01/15 (São Paulo, 2015), a previsão, mediante Linha do Tempo da Figura 8, o prazo em que se desenvolveriam todas as atividades que culminariam com o protocolo do Projeto de Lei na Assembleia Legislativa de São Paulo.

Figura 15 - Linha do tempo do PDUI da RMSP.



Fonte: PDUI – RMSP

Dentre os documentos publicados sobre o PDUI, o denominado “Método de Elaboração e Processo Participativo” apresenta, de forma minuciosa, a metodologia e

os passos dados durante os quase quatro anos do processo de elaboração do PDUI, até que o mesmo foi dado por encerrado com a aprovação pelo Conselho de Desenvolvimento da RMSP da Minuta do Projeto de Lei e do Caderno Final de Propostas no dia 24 de abril de 2019, e encaminhados ao Governador, para que se procedesse o envio do projeto à Assembleia Legislativa, o que não ocorreu até o momento (São Paulo, 2017, p. 60).

O Relatório sobre o Método de Elaboração e Processo Participativo é organizado em oito capítulos quais sejam:

- **Capítulo 1: Estrutura Institucional** – Reporta às instâncias estabelecidas para o PDUI que foram o próprio Conselho de Desenvolvimento da RMSP, a criação do Comitê Executivo, da Comissão Técnica e dos Grupos de Trabalho. Foi estabelecida, como agente técnico e como Secretaria Executiva, a Emplasa.

Neste capítulo, dedica-se, também, a detalhar o processo de participação da sociedade que se deu junto com os organismos criados, o Comitê Executivo e as comissões técnicas, compostos por uma estrutura tripartite e paritária com a seguinte composição:

Comitê Executivo

Estado: 4 representantes;

Municípios: 14 representantes (2 de cada sub-região e 4 do município de São Paulo);

Sociedade Civil: 12 representantes de entidades organizadas e relacionadas a uma FPIC deste PDUI.

Comissão Técnica

Estado: 5 representantes;

Municípios: 20 representantes (3 de cada sub-região e 5 do município de São Paulo);

Sociedade Civil: 18 representantes de entidades organizadas e relacionadas a uma FPIC deste PDUI (São Paulo, PDUI, 2017, p. 7).

- **Capítulo 2: Guia Metodológico** – Contém a definição do escopo dos produtos previstos, dos objetivos, do processo e da metodologia participativa e interfederativa e o cronograma de execução das atividades e a previsão dos recursos financeiros para viabilizar a execução das atividades previstas;

- **Capítulo 3: Comunicação e Publicidade** – Buscando o envolvimento de todos no processo de elaboração do PDUI, a estratégia de comunicação foi orientada para o desenvolvimento de uma plataforma digital que, ao mesmo que concentrou as

principais informações do plano, funcionou também como interface de recebimento de informações externas.

- **Capítulo 4: Diagnósticos** – Este foi tratado mediante o desenvolvimento de três ações estruturantes, sendo a primeira, a disseminação do contato e debate com especialistas de diversas áreas relacionadas com o plano; na segunda houve a produção de um documento técnico com informações para o desenvolvimento de análises e na última ação foi efetuado o mapeamento e interpretação do arcabouço legal relativo a diretrizes territoriais municipais.

- **Capítulo 5: Fóruns de Debates** – Foram organizados Grupos de Trabalho (GTs) para debater as propostas recebidas por eixo do plano e foram constituídos pela Comissão Técnica e desenvolvidos ao longo do processo. Destacam-se os 6 (seis) GTs criados inicialmente, GT Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Saneamento, GT Desenvolvimento Urbano, Econômico, Social e Habitação, GT Transporte, Mobilidade e Logística, GT Processo Participativo e Comunicação, GT Governança Interfederativa e GT Macrozoneamento. Outros específicos ocorreram durante o desenvolvimento e, na parte final do desenvolvimento, organizaram-se os GTs de Instrumento e Minuta do Projeto de Lei.

- **Capítulo 6: Estrutura do Plano** – A estrutura geral do plano buscou concertar um plano que “refletisse as principais demandas da sociedade no contexto regional”. Assim, foram recebidas propostas de diversos atores e construídas propostas estruturadas no sentido do objetivo. A plataforma digital do PDUI foi principal forma de recebimento de propostas, que se submeteram a uma avaliação sobre duas apreciações, uma, se a proposta estava contida em uma das funções públicas de interesse comum tratadas no PDUI-RMSP, e outra, se a questão abordada na proposta tinha amplitude metropolitana. Encaminhadas aos GTs, eram discutidas e hierarquizadas como diretrizes, programas, projetos e ações, das quais foi organizado o Caderno Preliminar de Propostas, com a denominação de “Propostas Estruturadas – PE”, que foram apresentadas nas audiências públicas e debatidas nas câmaras temáticas para resultar nas Propostas Estruturadas Finais do Plano.

- **Capítulo 7: Audiências Públicas Municipais** – Em atendimento ao Estatuto da Metrópole, mas também à estratégia metodológica do processo de elaboração, ocorreram quarenta e uma audiências públicas, em dias de semana, em período não comercial, e aos sábados, nos períodos da manhã e da tarde. Foram estabelecidos

como objetivos das audiências a ampliação do conhecimento público e propiciar à sociedade civil discussão sobre a elaboração do PDUI, obtendo dados, subsídios, informações, sugestões, críticas e propostas.

- **Capítulo 8: Resultados** – Como resultado do processo de elaboração do foi produzido o Caderno Final de Propostas que foi aprovado pelo Comitê Executivo em 21 de agosto de 2018, como desdobramento das discussões havidas nas audiências públicas que, neste caso, apreciavam o Caderno Preliminar de Propostas que trazia de forma organizada as contribuições recebidas da sociedade civil, de gestores públicos, entidades de classe e universidades.

- **O Caderno Final de Propostas** é estruturado em cinco partes: princípios e objetivos; diretrizes; orientações para o ordenamento territorial; instrumentos de gestão, implementação e acompanhamento do plano; e propostas estruturadas, além de anexos contendo o Relatório de Propostas e o Relatório de Contribuições submetidos à Comissão Técnica.

Como resultado ainda foi elaborado o Caderno de Sustentação, composto dos relatórios que contêm o Diagnóstico Final e Método de Elaboração e Processo Participativo. Por último se encontra a minuta do Projeto de Lei do PDUI, aprovada no Conselho na forma já mencionada acima

O processo de planejamento e gestão da RMSP não evoluiu como se poderia esperar após a edição da LC n. 1.139/2011 (São Paulo, 2011) e do processo de elaboração do PDUI.

A RMSP ainda não dispõe do órgão executivo como previsto nas legislações que trataram da organização da região. A LC n. 760/1994 (São Paulo, 1994) previa em seu art. 16, “entidade com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, [...] o planejamento e a execução [...] das funções públicas de interesse comum”. A LC n. 1.139/2011 (São Paulo, 2011) prevê, em seus arts. 17 e seguintes, uma autarquia vinculada ao Conselho De Desenvolvimento Metropolitano:

Artigo 17. Fica o Poder Executivo autorizado a criar, mediante lei complementar, entidade autárquica de caráter territorial, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de São Paulo, sem prejuízo das competências de outras entidades envolvidas, em conformidade com o disposto no artigo 17, ‘caput’, da Lei Complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994.

§ 1º A autarquia, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, gozará de autonomia administrativa e financeira, e terá sede e foro na cidade de São Paulo.

§ 2º Caberá à autarquia:

1 arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;

2 – elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;

3 – promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum;

4 – exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas por lei.

Artigo 18. A autarquia será dotada de estruturas técnicas e administrativas de dimensões adequadas para as suas atribuições, podendo descentralizar suas obras e serviços, respeitados os limites legais.

Artigo 19. A autonomia de gestão administrativa, financeira e patrimonial, que caracteriza o regime especial da autarquia, consiste na capacidade de:

I – em relação à gestão administrativa, conduzir, de acordo com as atribuições legais, os assuntos referentes a pessoal, organização dos serviços e controle interno;

II – em relação à gestão financeira e patrimonial, elaborar e executar o orçamento, gerir a receita e os recursos adicionais, administrar os bens móveis e imóveis e celebrar convênios e contratos.

Artigo 20. A autarquia terá como estrutura básica um Conselho de Administração, cujas funções serão exercidas pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, nos termos do § 2º do artigo 17 da Lei Complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994, e uma Diretoria Executiva.

Parágrafo único. A direção executiva da autarquia será exercida por 1 (um) Diretor Superintendente e 2 (dois) Diretores Adjuntos, aos quais serão atribuídas funções técnicas e administrativas.

Não obstante as variadas controvérsias que envolvem as RMs, São Paulo arrolou mais uma, visto que as leis complementares, ao estabelecerem que a “entidade com personalidade jurídica de direito público”, ou a “entidade autárquica”, previstas nas LCs n. 760/1994 (São Paulo, 1994) e n. 1.139/2011 (São Paulo, 2011), respectivamente, ao afirmarem que o Conselho “integrará”, estas entidades, suscita a interpretação de que este se submete àquelas, quando, segundo o entendimento geral, inclusive junto à jurisprudência do STF, é a entidade colegiada interfederativa é que deve ter a preponderância visto que representa os entes federados envolvidos na RM.

O Projeto de PDUI prevê a criação de uma Agência Metropolitana. Embora mencionado na minuta do Projeto de Lei, não é informado o dispositivo que cria formalmente tal órgão. Por outro lado, no art. 28 da citada minuta de projeto de lei é estabelecido que, até que seja criada a entidade autárquica prevista na LC n. 1.139/2011 (São Paulo, 2011), “as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo deverão ser exercidas pela

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa”, que, como sabemos, foi extinta. Isto revela que há lacunas e outros desafios a superar.

A primeira reunião do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano desde 2019 foi realizada em agosto de 2023, com a promessa de retomada regular e de preparações para encaminhamento do PDUI à Assembleia Legislativa. Até o momento não há registro ou divulgação oficial de procedimentos neste sentido.

4.5 A institucionalização e a participação da sociedade

Dentre as formas de utilização cita-se a urbanização como reprodução do capital a ampliação do espaço como instrumento de troca e geração de excedentes e a acumulação pela exploração de recursos naturais do território. O Estado age para justificar e normatizar a exclusão social com vistas à viabilização de empreendimentos urbanos cada vez mais avantajados. Contudo, como preconiza Harvey (2008), o ambiente de inovação, o acesso à comunicação e outros elementos que, contraditoriamente a sociedade em geral passa a ter acesso com o processo de metropolização e urbanização, pode resultar em mobilização social, ações críticas e, por que não, enfrentamento com o próprio capital.

A criação de referências regionais para avaliação dos problemas que afligem a sociedade, o que enseja reflexões e sugestões coletivas, em contraponto ao individualismo localista, pode, mesmo em metrópoles da dimensão de Paris e outras, ser elemento formador de um pensamento contra a desigualdade (Harvey, 2008).

A metropolização e a urbanização são reais e concretas. A desintegração cultural e social de comunidades e o choque entre expectativas são tangíveis, levando os imensos contingentes populacionais a acorrerem aos espaços metropolitanos, nutrindo expectativas de melhorias de condições de vida, em confronto com a voracidade do mercado em ampliar espaços no sentido de gerar cada vez mais riquezas e acumulação.

Nesse confronto desigual de expectativas e que se potencializa na medida que o capital se irrompe contra imposições institucionais que limitem sua capacidade de expansão, nos faz ver a presença da luta de classes neste ambiente da urbanização e metropolização. O Estado tende a se posicionar sempre no atendimento dos interesses de grupos que se articulam local e regionalmente.

Embora o contexto não seja favorável, em face da institucionalidade contida na logicidade do capital, disseminar demandas construtivas no sentido do disciplinamento do uso das condições urbanas locais e regionais, mediante organização popular que force os organismos públicos a estabelecer barreiras à reprodução mercadológica do espaço, contribui na elevação crítica acerca do uso racional dos bens naturais disponíveis, na opção por uma ambiência espacial melhor, certamente poderá contribuir para ampliar a consciência de se opor à voracidade e à imposição do mercado para interesses privados.

Harvey (2020) cita a debilidade teórica para a organização da cidade no sentido da transformação social. Embora relatando algumas técnicas como a transformação de gás e água em serviços públicos no século XIX em Birmingham, justifica que não existe registro histórico sistemático da evolução de práticas políticas neste sentido, contudo afirma:

O que temos de melhor é uma teoria da cidade x como uma forma corporativa, com tudo o que isso implica em termos das possibilidades da tomada de decisão corporativista (que às vezes pode, quando assumida por forças progressistas, contestar as formas mais selvagens de desenvolvimento capitalista e começar a abordar os problemas de desigualdade social e degradação ambiental mais paralisantes e evidentes, pelo menos no nível local, como aconteceu em Porto Alegre e tentou-se no Conselho da Grande Londres com Ken Livingstone (Harvey 2020, p. 250-251).

Organizar a RM definindo formas de avanço na consciência regional para resolver problemas cujo impacto é também regional, valorizar a participação social, enfrentar os localismos individualistas e corporativos, encontrar soluções equilibradas entre a expectativa local e os interesses regionais é questão central e, no caso brasileiro, permeado pela autonomia municipal, não pode nunca ser desconsiderado o poder local, mas ele deve ser pressionado no sentido coletivo, e não para atendimento a interesses de poucos.

Fiar-se na afirmação de Harvey (2014, p. 271) de que a grande tarefa é “construir coletivamente a cidade socialista sobre as ruínas da urbanização capitalista destrutiva” aponta para a consciência do que representa a urbanização no processo de acumulação. O explanado direito à cidade, no mínimo, pode ser uma fronteira de reversão da alienação, do confronto e disciplinamento do capital e da luta contra a desigualdade. Nesse patamar, a institucionalização das RMs como reversão de sua

organização como expressão de um processo urbano excludente, também, poderia ser componente instrumental da participação e da luta por direitos.

A capacidade crítica de resolver problemas comuns coletivamente pode se conformar como confronto real com o capital e irromper contra seus objetivos de ampliação, acumulação e exploração da força de trabalho desorganizada.

O fenômeno regional não deve ostentar descaracterização da consciência comunitária, ao contrário, o estabelecimento de níveis organizativos de resolução de problemas, de construção coletiva e de capacidades críticas pode impulsionar a conformação inclusiva. Atuar para a construção de uma identidade cultural regional possibilita o enfrentamento dos desafios que se apresentam impactantes para a comunidade local e regional.

5 ALTERNATIVAS DE ARRANJO INSTITUCIONAL APRESENTADAS NA RMVA: a participação institucional municipal, do Estado e da sociedade no planejamento metropolitano

Tendo em vista a complexidade dos desafios arrolados no processo de institucionalização das RMS, considerados o histórico da metropolização e do processo de urbanização, como recorte necessário, na pesquisa estabeleceu-se como foco o arranjo institucional da RMVA e o estudo de como este se desdobra no cotidiano do funcionamento das autoridades metropolitanas, nos órgãos administrativos e coletivos institucionais que processam as decisões no âmbito regional.

São abordados desde os instrumentos de planejamento que diagnosticaram a existência de um aglomerado urbano, como os atuais mecanismos de gestão e planejamento da RM Vale do Aço, além das indicações de elaborações que visam a superação das variadas controvérsias que permeiam a organização metropolitana.

5.1 A evolução do planejamento e a conformação da Região Metropolitana do Vale do Aço

O arranjo institucional da RMVA está ajustado ao que determina a legislação urbanística brasileira, quais sejam a Lei federal n. 10.257/2001 (Brasil, 2001) – o Estatuto da Cidade – e a Lei federal n. 13.089/2015 (Brasil, 2015b) – Estatuto da Metrôpole –, que, assim como a Constituição e a legislação infraconstitucional mineira, garantem a participação das autoridades locais, bem como da sociedade regional nas decisões da região metropolitana.

Embora o arranjo institucional das RMs mineiras venha sendo exemplo para muitas outras no Brasil, questões levantadas nesta pesquisa – como a ampliação da participação da sociedade e a participação, no âmbito municipal, do poder legislativo para variados temas cuja competência constitucional lhe é garantida – ainda não estão resolvidas. O PDDI/RMVA apresentou propostas para algumas destas questões e são analisadas neste capítulo.

A RMVA, que é a segunda região metropolitana do Estado de Minas Gerais e passou a existir após a aprovação de um projeto de lei de autoria do então Deputado Estadual Ivo José da Silva (PT), radicado na Região do Vale do Aço e que, em 1995,

atuou na Assembleia Legislativa de Minas Gerais para a transformação do Aglomerado Urbano do Vale do Aço em Região Metropolitana.

Os anais da Assembleia Legislativa registram um projeto de lei de número 2.032, proposto no ano de 1994 pelo ex-Deputado Geraldo da Costa Pereira. (ALEMG,1994). O referido parlamentar, na condição de suplente do PMDB, exerceu o mandato em alguns momentos específicos da Décima Segunda Legislatura, que ocorreu no período de 1991 a 1994, apresentando o citado projeto que não chegou a ser votado, sendo arquivado, nos termos do art. 185 do Regimento Interno da Assembleia.

Com modificações no texto, mas propondo, assim como no Projeto 2.032/1994, a criação da Região Metropolitana do Vale do Aço, em 1995, o Deputado Ivo José protocolou o Projeto

Embora haja controvérsias a respeito da extensão do debate popular havido acerca da criação da RMVA, (Pimenta, 2020, p. 131), em 1995, foi protocolado no parlamento mineiro o Projeto de Lei n. 2, reconhecido regimentalmente como de autoria do Deputado Ivo José e transformado em Lei Complementar no ano de 1998.

A LC estadual n. 51/1998 (Minas Gerais, 1998), substituída pela LC n. 90/2006 (Minas Gerais, 2006b), instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço e criou, pelo seu art. 4º, os instrumentos de gestão, quais sejam a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, que são órgãos colegiados, e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Minas Gerais. ARMVA). A citada legislação determinou também a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) em cada RM. Na governança metropolitana ainda há a previsão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, criado pelo art. 47 da Constituição do Estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 1989).

A RMVA tem sua história marcada por fatos relevantes que remontam ao século XVI ou mais. Há registros de estudos para ocupação, desenvolvimento e/ou planejamento regional ou de alguma de suas localidades que merecem destaque.

São eventos, ações ou planos cujos objetivos e metodologias não os permitem ser enquadrados de forma única, visto que, se há aqueles que visaram o desenvolvimento econômico e social regional, outros em boa parte, se caracterizaram pelo aspecto segregador e pelo favorecimento a interesses de grupos em detrimento da coletividade, utilizando de violência contra os grupos locais. Como exemplo

histórico mais remoto, pode-se citar o caso da Decretação da Guerra Justa pelo Rei Dom João VI, em 1808, e outros que já foram abordados no Capítulo II.

Como interesse mais detido deste capítulo 5, mencionam-se eventos marcantes que, ainda no período autoritário no Brasil, serviram para reflexão sobre a necessidade de disseminação construtiva de uma comunidade regional.

O Estudo Preliminar Aglomerado Urbano do Vale do Aço, de março de 1974, elaborado pela Fundação João Pinheiro é um pilar importante nas iniciativas de planejamento regional. A partir dele temos a criação da Associação dos Municípios do Vale do Aço (AMVA), embrião de organismo agregador do interesse regional e de articulação de ações de desenvolvimento social e econômico desse aglomerado urbano.

Marcaram a região, como iniciativa de integração planejada, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano do Vale do Aço – PDI Vale do Aço –, de 1978, do qual discorreremos mais à frente, e a criação do Unileste, em 1º de abril de 1969. Ressaltem-se os planos de implantação das usinas siderúrgicas, Cia Aços Especiais Itabira (Acesita), fundada em 31 de outubro de 1944; da Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas), em 25 de abril de 1956; e da indústria de celulose, Celulose Nipo-Brasileira S/A (Cenibra), fundada em 13 de setembro de 1973; e a implantação do Distrito Industrial em Santana do Paraíso, em 1978. Também deve ser destacada a criação de órgãos públicos de jurisdição regional, como a Diretoria Regional de Saúde, a Superintendência Regional de Ensino, o Departamento de Estradas e Rodagens (DER), em Coronel Fabriciano, e as primeiras iniciativas de plano diretor nas cidades do Vale do Aço, dentre outras.

A instituição, por lei, da Região Metropolitana do Vale do Aço, o debate sobre planejamento e gestão que permeou as discussões acerca dos planos diretores dos municípios da RMVA e as políticas públicas implantadas pelos governos populares aprofundaram as bases do potencial para a experimentação da elaboração e participação de políticas que efetivamente atuassem no sentido da melhoria das condições de vida e da cidadania.

Todos esses instrumentos buscavam alguma relação com o planejamento, mas, principalmente, apontavam para articulações visando melhorias do panorama regional. Elementos como a conurbação e a interdependência entre as localidades se fazia cada vez mais presentes no final da década de 1950 e seguintes. A circulação

da população se apresentava cada vez com maior expressão, principalmente porque as atividades comerciais e de serviços concentravam-se em Coronel Fabriciano, a Usiminas em Ipatinga, a Acesita em Timóteo e o Distrito Industrial no ainda Distrito de Mesquita, Santana do Paraíso, que referenciavam as atividades industriais.

Contraditoriamente – mas, por outro lado, seguindo a tendência histórica nacional –, a opção pela organização local acabou imperando. Houve um fracionamento das administrações municipais. Primeiro, ainda em 1948, houve o desmembramento da localidade de Coronel Fabriciano, do Município de Antônio Dias e, posteriormente, a emancipação dos distritos de Ipatinga e Timóteo, que, aproveitando seu potencial industrial, transformaram-se em cidades. Noutro eixo, o Distrito de Santana do Paraíso, que pertencia à Mesquita, ganha autonomia ao também se emancipar.

Essa tendência não se resumiu à RMVA, ela foi evidenciada em todo o País e se relaciona diretamente com as movimentações urbanas e industriais ou econômicas que o País vivenciou. Segundo dados disponibilizados pelo IBGE (2011, p. 14), no período em que a industrialização realmente foi instaurada no Brasil, a partir de 1930, o crescimento do número de municípios foi muito expressivo, saltando, em 1933, de 1.365 para 2.766 em 1960 e 3.953 em 1970.

Na virada do século XIX para o XX, o número de municípios brasileiros era de 1.121. Em 2000, o número já era de 5.507. Se no último período militar não houve crescimento significativo, visto que, em 1980, o total de cidades era de 3.991, no período seguinte o número chegou aos atuais 5.570 municípios. Esse número inclui o Distrito Federal e o distrito de Fernando de Noronha porque mantém prerrogativas municipais na sua constituição.

5.2 Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço

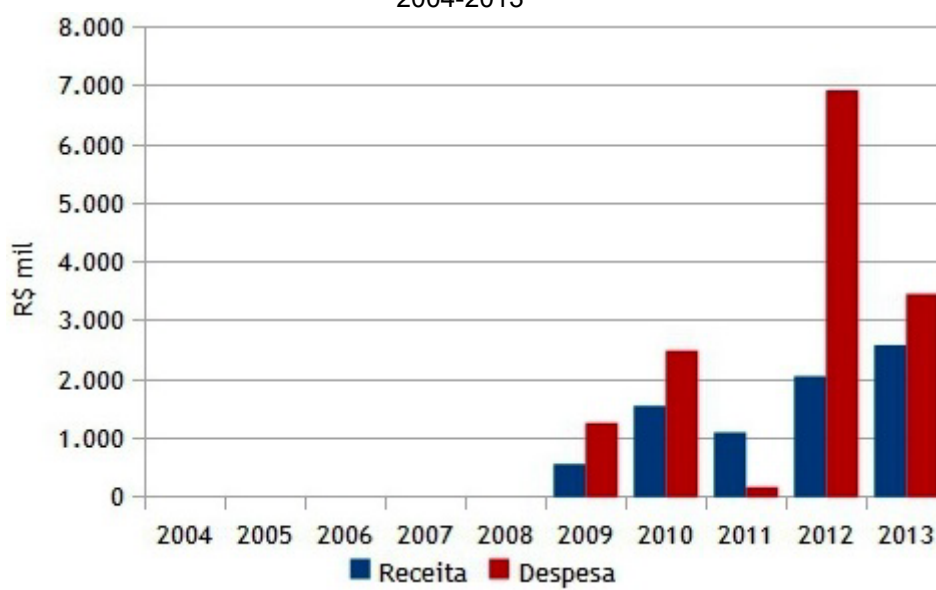
O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale Aço, previsto no art. 47 da Constituição do Estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 1989), foi instituído na primeira lei que tratou da RMVA, a LC n. 51/1998 (Minas Gerais, 1998), que criou a própria região, contudo, embora esteja presente em todas as normas que tratam das regiões metropolitanas em Minas Gerais, ainda não foi efetivado de fato como um instrumento de financiamento das ações de desenvolvimento metropolitano no Estado. No Vale do Aço, o que se sabe é que o Fundo, por destinação exclusiva do Estado, foi o instrumento para pagamento do contrato com a instituição que elaborou o PDDI.

O Fundo, que é instituído atualmente pela LC n 88/2006 (Minas Gerais, 2006) e regulamentado pelo Decreto n. 44.602/2007 (Minas Gerais, 2008), deve ter receitas constituídas pela destinação de 50% dos recursos pelo Estado e 50% pelos municípios integrantes, na medida de sua Receita Corrente Líquida.

Não obstante a legislação prever que os fundos metropolitanos deveriam se constituir no principal mecanismo de entradas e saídas de recursos para a realização das ações da RMs mineiras, não tem recebido tratamento à altura, tanto do Estado, quanto dos Municípios. No Vale do Aço não há registros de que os municípios tenham destinado valores para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O quadro demonstrativo a seguir ilustra a parca utilização do Fundo Metropolitano no Estado, considerando que os valores referem-se às duas RMs. Trata-se da destinação realizada pelo Estado durante a série histórica analisada. Nota-se um déficit expressivo que pode ser explicado pelos contratos de elaboração dos PDDIs realizados pela ARMVA. (Minas Gerais. ALMG).

Figura 16 - Gráfico das Receitas e despesas do Fundo Metropolitano do Estado de Minas Gerais 2004-2013



Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

Tabela 3 - Evolução da receita e da despesa do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (valores atualizados). Minas Gerais – 2004-2013.

R\$ mil		
Ano	Receita	Despesa
2004	0	0
2005	0	0
2006	0	0
2007	0	0
2008	0	0
2009	567	1.264
2010	1.557	2.499
2011	1.104	168
2012	2.060	6.929
2013	2.589	3.457

Fonte: Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática.

5.3 Planos de Desenvolvimento Regional do Vale do Aço

Destacam-se, a seguir, três documentos relacionados ao planejamento regional que demonstram a evolução das análises técnico sociais para dotar a região do Vale do Aço dos instrumentos para uma ação integrada e participativa. Os dois iniciais se complementam, visto que, titularizados pela Fundação João Pinheiro, o primeiro trata de um Estudo Preliminar, realizado em 1974, e o segundo, de quatro anos depois, contou com a densidade de embasamento e complexidade suficientes que o desafio exigia.

5.3.1 Estudo Preliminar: diretrizes para o desenvolvimento microrregional do Vale do Aço

O Estudo Preliminar foi elaborado pelo Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro, por determinação da Superintendência de Articulação dos Municípios, órgão do Governo estadual. O documento resultante do trabalho denominou-se “Diretrizes de Desenvolvimento para a Microrregião do Vale do Aço”. A equipe responsável esteve sob a superintendência do sociólogo e técnico em administração Teodoro Alves Lamounier e contou com a coordenação do urbanista Paulo do Nascimento Teixeira (Fundação João Pinheiro, 1974).

Nesse primeiro estudo, elaborado nos meses de fevereiro e março de 1974, o destaque se deu ao diagnóstico populacional de um processo migratório que caracterizava diminuição significativa da população rural até então existente e crescimento sem controle da população urbana. Foi também ressaltado o impacto econômico da ampliação das atividades industriais, notadamente pelo crescimento da produção pelas duas empresas de siderurgia, Acesita e Usiminas e pela anunciada implantação da indústria de celulose, a Cenibra.

A Aglomeração Urbana da Microrregião do Vale do Aço, que na época era identificada como o conjunto integrado pelas cidades de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo, segundo a descrição do estudo apresentava um processo de conurbação já iniciado. A interdependência entre as três cidades se manifestava mediante fluxos contínuos de intensidade crescente, o que apontava tratar as cidades como um único conjunto urbano.

Além dos três municípios que titularizavam o chamado “aglomerado urbano”, outros mereceram o olhar dos pesquisadores à época, possibilitando a compreensão de sua estrutura física e de seu comportamento socioeconômico. São elas: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Dionísio, Iapu, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, São José do Goiabal. Note-se que Santana do Paraíso, naquele instante e ainda por um bom tempo, era um distrito do Município de Mesquita (Fundação João Pinheiro, 1974, p. 1).

O diagnóstico que orientou as diretrizes contidas no Estudo Preliminar teve os seguintes pontos principais:

- 1) Evasão rural nos municípios periféricos [...], forte migração interna do campo para a sede municipal, complementada por uma emigração que se supõe ser de caráter intra-regional, em direção à Aglomeração Urbana;
- 2) A decadência da agropecuária, traduzida na redução dos rebanhos e das áreas de cultivo, acompanhada da queda do volume de produção, da evasão da mão-de-obra e da substituição das áreas de cultivo por grandes plantações de eucalipto para produção de carvão vegetal;
- 3) Deficiência do sistema viário micro-regional, principalmente com respeito às estradas municipais, impedindo o escoamento da produção e fluidez das relações de troca e complementaridades internas;
- 4) Inexistência de um sistema de comunicações que pudesse fortalecer as relações intra-regionais;
- 5) Baixo grau de atendimento social, manifestado pelas más condições de saneamento básico na área e pela insuficiência do atendimento dos serviços de educação e de saúde (Fundação João Pinheiro, 1974, p. 3).

Constatações específicas relacionadas às três cidades do aglomerado acrescentavam elementos relevantes, como a deficiência da estrutura urbana de suporte ao crescimento econômico e populacional, dificultando o abastecimento de produtos e serviços demandados pelas indústrias e pela população em geral. Isso se evidenciava, uma vez que a região se tornava polo regional catalisador de funções sociais e econômicas. Alguns elementos ilustrativos foram destacados no estudo:

- a) a pequena diversificação do setor industrial, que se baseia nas duas grandes siderúrgicas ali implantadas;
- b) a inexistência de indústrias complementares que venham a se expandir e a se beneficiar com as economias de aglomeração (Fundação João Pinheiro, 1974, p. 4).

Naquele momento, em que ainda não se aludia à criação da região metropolitana, enfatizava-se o papel que a Associação dos Municípios do Vale do Aço (AMVA) deveria desempenhar na política comum de desenvolvimento para o conjunto de municípios, além do desenvolvimento de programas locais que poderiam atender as demandas internas e beneficiar o entorno:

A implementação desse processo na Micro-Região deverá compreender dois níveis distintos de atuação:

- a) o nível micro-regional, em que se procura estabelecer uma política comum de desenvolvimento para o conjunto de municípios componentes da Associação dos Municípios do Vale do Aço – AMVA, política está integrada e articulada com os programas estaduais e federais de desenvolvimento;
- b) o nível local, no qual estão estabelecidos programas específicos, próprios para o desenvolvimento de um ou mais municípios da Micro-Região (Fundação João Pinheiro, 1974, p. 6).

Foram duas as diretrizes principais apontadas pelo trabalho da Fundação João Pinheiro:

Promoção e apoio às atividades econômicas básicas de cada Município, criando, desta forma, um sistema de complementaridade entre os núcleos urbanos, que permitirá aumentar o grau de coesão entre eles, através da intensificação das relações de troca ou comercialização. Essa promoção deverá atingir principalmente os setores primário e secundário, neste último, dando-se ênfase à diversificação industrial.

Implantação de um sistema viário micro-regional a partir do eixo estrutural existente, de forma a atender os núcleos urbanos da área. Tal sistema deverá constituir-se no elemento fundamental para intensificação das relações funcionais na Micro-Região e estará condicionado à localização das principais atividades econômicas a serem desenvolvidas na Micro-Região, bem como ao potencial de cada uma delas e ainda à localização dos núcleos urbanos que apresentem maior dinamismo (Fundação João Pinheiro, 1974, p. 34).

Além da entidade regional, o papel das prefeituras também era evidenciado, embora, à época, elas exercessem, ainda, papel relativamente subalterno. As elevadas taxas de alteração populacional, os crescentes índices de produção e a ampliação do mercado de trabalho eram proporcionados pelas indústrias, que iam criando suas "cidades particulares" – por exemplo, o então bairro de Timóteo, denominado "Acesita" e construído pela indústria. Da mesma forma o entorno da Usiminas, em Ipatinga, com a mesma construindo seus bairros estratificados por nível hierárquico e participando pouco do planejamento e gestão regional.

5.3.2 Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale Do Aço (PDI)

O Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do aço (PDI), que, como visto, foi precedido pelo estudo preliminar quatro anos antes, foi elaborado com base em estudos realizados pela Fundação João Pinheiro, objeto do Convênio celebrado, em 12 de fevereiro de 1976, entre o Governo do Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, os municípios de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo, a Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A (Usiminas), a Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita) e a Fundação João Pinheiro (FJP). Também contribuiu para o custeio do plano, o convênio assinado em 30 de novembro de 1977, entre a Secretaria de Planejamento da Presidência da República e o Estado de Minas Gerais, com a interveniência da Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana e da Fundação João Pinheiro (FJP), que destinou recursos adicionais do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano/Outros Programas (FNDU/OP), para a elaboração do PDI – Vale do Aço (Fundação João Pinheiro, 1978).

Outro estudo, também robusto, considerando a complexidade do tema em análise já vinha sendo objeto de demanda regional desde o início da década. O I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado no início desta década, já expressa a preocupação do Governo de Minas Gerais com o AUVA.

O trabalho, que resultou no Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano do Vale do Aço, teve sua elaboração sob a responsabilidade do Centro de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro, cuja coordenação inicial foi do arquiteto urbanista Roberto Luís de Melo Monte-Mór e, depois, do engenheiro urbanista Geraldo Magela Costa.

Foram apresentados dois estudos ou documentos contendo duas partes do trabalho. A primeira, denominada “Introdução Geral ao PDI-Vale do Aço”, objetivou proporcionar uma visão sobre a formação socioeconômica e espacial do AUVA, enfatizando sua problemática à época, as tendências e perspectivas, relacionando-os com os esforços de planejamento desenvolvidos para a região. A segunda parte exibe um estudo da habitação e demografia do Aglomerado Urbano da Microrregião do Vale do Aço (AUVA) e da formulação de proposições que orientavam a ação dos agentes responsáveis pela implementação do Plano.

Foram responsáveis pela elaboração dos primeiros estudos a arquiteta Maria Auxiliadora de Miranda Vieira (Consultora), com acompanhamento e supervisão dos arquitetos Deusdedit Soares dos Santos e Jupira Gomes de Mendonça. O segundo teve a elaboração do sociólogo Stephen David Scheibe, que contou com a colaboração das estagiárias Daisy Maria Xavier de Abreu, Luzia Lamounier Alves e Maria Beatriz Mac Dowell Costa (Fundação João Pinheiro, 1978).

A primeira análise constante do relatório do PDI indicava que a preocupação principal das autoridades governamentais continuava a ser o avanço econômico e

os aspectos críticos ambientais e sociais do Vale do Aço tinham pouco peso nas decisões principais. Entretanto, os problemas decorrentes da concentração econômica e demográfica não tardariam a se constituir em pesados ônus para as administrações locais e para as próprias empresas que, se até então procuravam assegurar uma autonomia de gestão de suas "cidades particulares", começaram, agora, a buscar uma maior interação com as Prefeituras e o Estado, no sentido de equacionar soluções em comum. (Fundação João Pinheiro, 1978, p. 7).

Nos objetivos do Plano destaca-se que pretendia ser “o instrumento para ordenação e orientação na condução do processo de crescimento urbano” regional, buscando reduzir as disfunções e distorções na estruturação espacial urbana; servir como um instrumento do desenvolvimento econômico regional e do Estado e promover a melhoria das condições de vida da população (Fundação João Pinheiro, 1978, p.11).

Nas premissas evidenciou-se a importância do Aglomerado Urbano no contexto urbano, social e econômico do Estado de Minas Gerais e do Brasil, e a opção pelo envolvimento, já nos estudos e na elaboração de propostas, de importantes “agentes decisores”, como os dirigentes municipais das três cidades, a Acesita e Usiminas, e

outras empresas como Belgo Mineira, Vale do Rio Doce, Usimec, Cenibra, e mais os órgãos do Estado e da União Federal.

Outro importante aspecto direcionador do trabalho é que a região, já naquela época, apresentava uma disposição física ao longo de um eixo de 25 quilômetros, com a existência de inter-relações e complementações nas três cidades que conferia ao aglomerado as “características similares às de uma área metropolitana”.

O mecanismo de caráter regional já existente e que o estudo potencializou como o instrumento para se responsabilizar pela continuidade do processo de planejamento conjunto da região foi a Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Aço (AMVA), assim como houve propostas de modernização administrativa das três prefeituras.

Importante destacar que o AUVA era integrado, à época, pelas cidades de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo, enquanto a associação dos municípios era composta, além dos três, pelos municípios de Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Dionísio, Iapu, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, São José do Goiabal e Santana do Paraíso, distrito do Município de Mesquita, que seria emancipado em 1992.

Os anais da Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais, intitulada “Raimundo Nonato de Castro” contêm os arquivos de 10 volumes de relatórios de diagnósticos e propostas para o Aglomerado.

No Plano foram apresentadas proposições para temas como a economia, abastecimento, educação, saúde, assistência e promoção social, lazer, infraestrutura urbana, habitação, sistemas viário e de transportes, aspectos ambientais, diretrizes para a estruturação do conjunto urbano e planos de uso do solo de Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo.

Nos âmbitos institucional e administrativo, como base para o funcionamento das administrações dos três municípios, foi apresentado um rol de instrumentos normativos básicos para que cada um criasse as condições regulamentares necessárias para o seu funcionamento, considerando que a institucionalidade brasileira ainda estava sob a égide da “Emenda Constitucional de 1969”, portanto, autoritária e centralizadora. Naquele instante, a organização municipal era determinada pela LC estadual n. 3/1972 (Minas Gerais, 1973).

Foram os seguintes instrumentos apresentados pelo PDI para os municípios do Vale:

- Lei de Organização e Regimento Interno da Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano;

- Lei de Organização da Prefeitura Municipal de Ipatinga;
- Lei de Organização e Regimento Interno da Prefeitura Municipal de Timóteo;
- Estatuto dos Funcionários públicos Municipais de Coronel Fabriciano;
- Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Timóteo;
- Anteprojeto de Lei do Quadro de Pessoal de Coronel Fabriciano;
- Anteprojeto de Lei do Quadro de Pessoal de Timóteo;
- Instruções para Levantamento, Inscrição e Cobrança da Dívida Ativa

Municipal;

- Manual de Pessoal da Prefeitura Municipal;
- Manual de Material da Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano;
- Manual de Material da Prefeitura Municipal de Ipatinga;
- Manual de Material da Prefeitura Municipal de Timóteo;
- Manual de Licitações da Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano;
- Manual de Licitações da Prefeitura Municipal de Ipatinga;
- Manual de Licitações da Prefeitura Municipal de Timóteo;
- Manual de Patrimônio Municipal;
- Manual de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano;
- Manual de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Ipatinga;
- Manual de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Timóteo;
- Manual de Tesouraria Municipal;
- Manual de Orçamento da Administração Municipal;
- Anteprojeto de Lei do código Tributário de Coronel Fabriciano;
- Anteprojeto de Lei do código Tributário de Ipatinga;
- Anteprojeto de Lei do código Tributário de Timóteo;
- Regulamento do código Tributário de Coronel Fabriciano;
- Regulamento do Código Tributário de Ipatinga;
- Regulamento do Código Tributário de Timóteo;

- Anteprojeto de Lei de Ocupação e Uso do Solo de Coronel Fabriciano;
- Anteprojeto de Lei de Ocupação e Uso do Solo de Ipatinga;
- Anteprojeto de Lei de Ocupação e Uso do Solo de Timóteo;
- Anteprojeto do Código de Obras de Coronel Fabriciano;
- Anteprojeto do Código de Obras de Ipatinga;
- Anteprojeto do Código de Obras de Timóteo;
- Anteprojeto do código de Posturas de Coronel Fabriciano;
- Anteprojeto do código de Posturas de Ipatinga;
- Anteprojeto do Código de Posturas de Timóteo.

Ressalte-se que, diferentemente da orientação da alta administração do Estado de Minas Gerais, o plano, elaborado durante a ditadura militar, numa região considerada de Segurança Nacional, apresentou como estratégia e diretriz geral o envolvimento de “vários organismos setoriais ligados direta e indiretamente aos níveis supramunicipais de governo, além de entidades privadas” (FJP, 1978, p. 19).

Contudo, no próprio texto do PDI adverte-se que o rol de medidas e normas seriam insuficientes uma vez que a criação de um processo de planejamento regional encontraria dificuldades, dado que possíveis medidas de gestão e de planejamento continuariam a se dar de forma isolada e localizada. Propôs-se no PDI a criação de organismo que se encarregasse de coordenar as articulações necessárias à implementação do plano.

Um dos elementos que compõem o diagnóstico do PDI é a questão populacional, tendo em vista uma alteração radical da quantidade de moradores do aglomerado num período de vinte anos. Segundo o levantamento, a partir de dados de 1950, 1960 e 1970, o crescimento populacional foi impressionante para a região.

No quadro a seguir (Figura 9), percebe-se que a população do Aglomerado em 1950 era de, aproximadamente, 22 mil pessoas. Nesse período, Ipatinga e Timóteo ainda eram distritos de Coronel Fabriciano. Com a consolidação da Siderúrgica Acesita, a população do Distrito de Timóteo – que, como Ipatinga, passou a município em 1964 – cresceu mais de 20 vezes em 1960. Já o crescimento de Ipatinga foi exponencial. Nas décadas de 1960/1970, a população urbana do Município de Ipatinga cresceu à taxa média de 27% ao ano, atingindo, naquela época, o primeiro

lugar em crescimento entre todas as cidades brasileiras. (Fundação João Pinheiro, 1978, p. 26).

A relação entre a população urbana e a rural foi de completa inversão. Houve um decréscimo absoluto da população rural, passando de 17.725 para 9.547. Em 1978, data da elaboração do PDI, a população não representava mais que 10% da população total.

Tabela 4 - Quadro da evolução da população total e urbana da AUVA.

QUADRO 1

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO TOTAL E URBANA

AUVA - 1950/60/70/75

MUNICÍPIOS	1950		1960		1970		1975		TAXAS GEOMÉTRICAS ANUAIS (%)					
	TOTAL	URBANA	TOTAL	URBANA	TOTAL	URBANA	TOTAL *	URBANA	1950/1960		1960/1970		1970/1975	
									TOTAL	URB.	TOTAL	URB.	TOTAL	URB.
Coronel abriciano	7.821	3.316	16.949	14.623	41.165	37.587		54.556	8,0	16,0	9,9	9,9		7,7
patinga	2.552	236	9.114	4.185	47.979	44.780		101.158	13,6	33,0	18,1	27,0		17,7
imóteo	11.813	909	22.938	19.795	32.769	29.919		35.457	6,9	36,0	3,6	4,2		3,5
TOTAL	22.186	4.461	49.001	38.603	121.913	112.286			8,3	24,0	9,5	11,4		11,2

FONTE: Fundação IBGE, Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970 e pesquisas diretas da FJP.

* Não há uma estimativa para a população total, uma vez que as pesquisas diretas excluíram a zona rural.

200

Fonte: Fundação João Pinheiro, 1978, p. 28-29.

Segundo o relatório do PDI, apesar de ser constatado que as condições do AUVA evidenciavam a existência de um “conjunto urbano interdependente e com fortes tendências à complementaridade funcional”, apresentava disfunções significativas, que, não merecendo o tratamento e o planejamento devidos, poderiam atentar contra o potencial dessa região se viabilizar como um centro industrial e de serviços para proporcionar boas condições de vida e trabalho para a sua população.

Foram destacadas a precariedade e o congestionamento dos sistemas viário e de transportes, a incapacidade de Coronel Fabriciano, por seu “superlativo enfraquecimento econômico”, em assumir o papel de núcleo articulador do aglomerado e a dispersão espacial das malhas urbanas das três cidades do Aglomerado, causada, por um lado, pela especulação imobiliária e, por outro, pelo

controle da terra exercido pelas grandes empresas atuantes na região (Fundação João Pinheiro, 1978, p. 19).

As várias proposições contidas no PDI à época foram pouco observadas. Um dos elementos-chave que seria a ação articulada dos agentes políticos, sociais e econômicos da região, se ocorreu no momento da elaboração do plano, não se verificou posteriormente. A AMVA, instituição em que se depositou a expectativa da coordenação das ações regionais, capitulou diante de demandas locais, assumindo ao longo dos anos papel cada vez mais periférico, atendendo mais às demandas de apoio em infraestrutura aos municípios limítrofes do que assumindo a direção do planejamento regional. O interesse localista e o atendimento a grupos específicos de cada cidade foram a marca da atuação das prefeituras na década de 1980.

5.4 Mobilização popular, Assembleia Constituinte, eleições municipais e criação da Região Metropolitana do Vale do Aço

Durante a ditadura militar, além de intervenções – como a que ocorreu no município de Ipatinga em 1969 –, ações dos governos e do Congresso Nacional afetaram sobremaneira os municípios. Além de serem suprimidas eleições nas capitais e outras diferentes cidades, o Brasil teve dois períodos em que as eleições foram suspensas. Isso se deu entre 1976 e 1982 e de 1982 a 1988. Ocorreram eleições gerais em 1982 – a primeira depois da reorganização partidária –, visto que, desde o golpe limitar, apenas dois partidos – a Arena e o MDB – eram permitidos. Na região do Vale do Aço, o PT apresentou, pela primeira vez, candidatos nas três cidades do aglomerado. O PMDB venceu as eleições com Jamil Selim de Sales, em Ipatinga; Paulo Almir Antunes, em Coronel Fabriciano; e Leonardo Rodrigues Lelé da Cunha, em Timóteo.

O mandato estendido no período de 1982 a 1988, em que os prefeitos tiveram de ficar nos cargos por mais dois anos e conviveram com o declínio agonizante da ditadura militar, associado à grave crise econômica, com aumento do preço do petróleo, desemprego em alta e hiperinflação no País foi de grande impacto para os municípios, além da expectativa da nova Constituição, visto que o processo constituinte estava em curso.

Em Ipatinga, como agravante, ocorreu forte paralisia administrativa em decorrência da doença do Prefeito. A cidade passou a conviver com a deterioração

de indicadores em todas as políticas públicas e uma imensa desorganização administrativa.

No campo popular houve um grande movimento organizado por entidades diversas, com destaque para a participação ativa das comunidades eclesiais de base, presentes nas associações de moradores, nos movimentos de juventude e no movimento sindical. As organizações culturais e artísticas, tendo como destaque o Knocks Clube de Cinema, a Feira de Manifestações Culturais do Vale do Aço, o Grupo de Teatro Leme, a Casa de Cultura, o Grupo de Teatro Cleyde Yáconis em Ipatinga, a escola de dança Zelia Olguim e vários outros grupos e organizações artísticos culturais que Carvalho Neto (2020) em pesquisa resgatou e publicou na Revista Caminhos Gerais (2020). Umas mais transformadoras, outras menos, e algumas até reacionárias, variadas atividades e ações coletivas resultaram em espaços de debate, contribuindo para formar a base de geração de consciência crítica para uma virada política significativa da região do Vale do Aço.

Merece destaque a atuação de religiosos na ação conscientizadora na região. Diversos deles, a maioria vinculada à igreja católica, porém de variadas congregações, posicionaram-se no sentido da organização popular. O Vale do Aço conheceu o desempenho dos Padres do Trabalho, organização com várias iniciativas de formação e mobilização popular, mas que teve na educação sua mais marcante presença, principalmente a do Padre Joseph Cornelius Maria De Man, que sensibilizou as lideranças regionais para a importância e o pioneirismo da criação de um centro de ensino superior. Ele foi o principal responsável pela fundação da Universidade do Trabalho, hoje Centro Universitário Católica do Leste de Minas Gerais (Unileste).

Conforme relata Melo (2006), em sua dissertação de mestrado, o Padre De Man foi um dos oito religiosos indiciados no Inquérito Policial Militar, objeto do Processo n. 2.931, que tramitou na 4ª Circunscrição Judiciária Militar de Juiz de Fora, em 1972, por sua atuação denunciada como “subversiva”. Além de De Man, foram alvo do IPM os seguintes membros e ex-membros do clero regional: Wilson Moreira, Geraldo Ferreira Monção, Petrus Martinus Johannes Van Rossum, José Nazareno Ataíde, José Valentim Bertollo e Cícero de Castro.

Vários outros padres, frades, vigários, diáconos e pastores desempenharam funções evangelizadoras com sentido crítico na região, o que contribuiu para formação

de uma significativa base militante cristã da luta contra a desigualdade em variadas frentes do movimento sindical e popular. Destaquem-se o Padre Abdala Jorge na Paróquia de São José Operário, em Timóteo, e os frades franciscanos radicados na região do bairro Bethania em Ipatinga, com atuação direta na Paróquia Cristo Libertador, em especial o Frei João José Vander Slot, Frei Jaime Lopes e Frei Eduardo Metz.

Tratando-se da mobilização popular, a organização sindical vinha se fortalecendo desde o final da década de 1970, com a atuação organizada de dois sindicatos – o Sindicato dos Metalúrgicos de João Monlevade e o Metasita, ou Sindicato dos Metalúrgicos de Acesita. As greves gerais convocadas no Brasil, na década de 1980, tiveram participação no Vale do Aço. Em 1986, além da greve geral contra a hiperinflação e o fim do Plano Cruzado, Ipatinga teve a primeira greve dos funcionários públicos municipais.

O movimento sindical teve seu ápice de mobilização popular no processo em que ocorreram duas eleições sindicais para o Sindicato dos Metalúrgicos de Ipatinga. Esse sindicato, organizado após o Massacre de Ipatinga com o objetivo de ofuscar a luta dos trabalhadores e que teve a Carta Sindical entregue pessoalmente na cidade, pelo General Presidente da República, Humberto de Alencar Castelo Branco, no dia 1º de maio de 1965, funcionou durante vinte anos como um prolongamento da direção da Usiminas. Em 1985, as forças populares de toda a região ajudaram os trabalhadores metalúrgicos a organizarem a primeira chapa de oposição à direção sindical, denominada “Oposição Ferramenta”.

O movimento de oposição sindical extrapolou os muros da empresa Usiminas. Levou ao engajamento de inúmeros trabalhadores e estudantes à disputa com a direção da empresa e seus aliados na direção sindical e nas instituições regionais militares e civis em todo o Vale do Aço. A repressão aos trabalhadores, existente desde a fundação da empresa e exacerbada no período militar, caçava os empregados que se posicionavam publicamente, mas o movimento popular e sindical atuou muito fortemente nos bairros, nas igrejas e em outros lugares de contato para fugir das figuras especialmente contratadas para delatar os empregados engajados.

Houve uma grande resistência, mas, como as eleições sindicais ocorriam dentro da empresa, as ameaças bastaram para manter a maioria dos votos no lado da empresa. A resposta veio nas eleições parlamentares de 1986.

O candidato a presidente do sindicato pela oposição, Francisco Carlos Delfino, o Chico Ferramenta, foi eleito o segundo deputado estadual mais votado de todo o Estado de Minas Gerais. Em 1988 ele foi eleito o Prefeito de Ipatinga pelo Partido dos Trabalhadores e depois por mais dois mandatos, exercendo o cargo nos períodos de 1989-1992, 1997-2000 e 2001-2004.

O Deputado Ivo José, metalúrgico, um dos organizadores do movimento denominado “Oposição Sindical Ferramenta”, autor da lei de criação da RMVA, assim se pronunciou sobre as discussões que ocorreram para instituição da lei:

Desde sempre, morando em Coronel Fabriciano e atuando em toda as outras cidades, eu via a necessidade de organizar a região para ter um instrumento de interação para a gestão e o planejamento conjunto. (Parte II da entrevista com Deputado Ivo José. 2021) (SILVA, 2021, p. 9).

A LC estadual n. 51/1998 (Minas Gerais, 1998), diz o seguinte em seu art. 2º:

Art. 2º No planejamento, na organização e na execução das funções públicas de interesse comum, a ação dos órgãos de gestão da Região Metropolitana do Vale do Aço abrangerá serviços e instrumentos que repercutam além do âmbito municipal e provoquem impacto no ambiente metropolitano, notadamente:

I – no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física e tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os municípios da região metropolitana;

II – no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os municípios da região metropolitana;

III – no saneamento básico:

a) a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano;

b) a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e de atendimento integrado a áreas municipais;

c) a macrodrenagem das águas pluviais;

IV – no uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízos à proteção do meio ambiente;

V – na preservação e na proteção do meio ambiente e no combate à poluição:

a) a definição de diretrizes ambientais para o planejamento;

b) o gerenciamento de recursos naturais e a preservação ambiental;

c) a conservação, a manutenção e a preservação de parques e santuários ecológicos;

VI – no aproveitamento dos recursos hídricos:

a) a garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas;

b) a compensação aos municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos;

VII – na cartografia e informações básicas, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum;

VIII – na habitação, a definição de diretrizes para a localização de núcleos habitacionais e para programas de habitação;

IX – na criação de central de abastecimento para a região, precedida de avaliação do potencial produtivo de cada Município;

X – no planejamento integrado do desenvolvimento econômico:

- a) o incentivo à instalação de empresas na região;
- b) o incentivo às pequenas e médias empresas;
- c) a adoção de políticas setoriais de geração de renda e empregos;
- d) a integração com as demais esferas governamentais;
- e) a integração da região nos planos estaduais e nacionais de desenvolvimento;
- f) o incentivo ao desenvolvimento agropecuário;
- g) a promoção de gestões nas esferas estadual e federal para a definitiva integração da Região Metropolitana do Vale do Aço com a Região Metropolitana de Belo Horizonte, com o objetivo de assegurar, entre outros benefícios, a melhoria das telecomunicações, bem como a reestruturação e a ampliação da malha rododiferroviária;

XI – o fortalecimento da rede de ensino básico e superior da região, com a adoção de medidas que visem à:

- a) incorporação definitiva do Instituto Católico de Minas Gerais – ICMG – à Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG -;
- b) ampliação dos cursos regulares ou técnicos voltados para as necessidades da região;

XII – a definição de diretrizes metropolitanas de política de saúde baseada na prevenção, no aparelhamento da rede básica e na integração das redes pública e privada.

Parágrafo único – Os planos específicos de uso do solo que envolvam área de mais de um Município serão coordenados em nível metropolitano, com a participação dos municípios e dos órgãos setoriais interessados

A Comissão de Assuntos Municipais da ALMG, que se posicionou para a aprovação em segundo turno emitindo parecer favorável ao Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 2/1995 (Minas Gerais, 1995), foi decisiva e ilustrou o sentimento assumido pela maioria constituída naquele momento para criação daquela que foi a única região metropolitana que o Estado de Minas Gerais por si aprovou, visto que a RMBH foi criada por Lei federal do período militar. De forma parcial, é o seguinte o parecer da referida Comissão:

PARECER PARA O 2º TURNO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 2/95 Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização Relatório De autoria do Deputado Ivo José, o projeto de lei em epígrafe institui a Região Metropolitana do Vale do Aço, dispõe sobre sua organização e funções e dá outras providências. [...] Fundamentação A instituição da Região Metropolitana do Vale do Aço, aprovada no 1º turno, constitui experiência pioneira no País, já que sua localização extrapola a região de influência econômica, política e social da Capital do Estado. Com sua criação, altera-se o centro de decisão em nível regional, sem, contudo, ferir-se a autonomia dos municípios. Essa experiência de metropolização, inédita no interior do Estado, já vem ocorrendo em determinados setores, como no caso dos consórcios de saúde, com resultados altamente positivos. A criação dessa região metropolitana permitirá, pois, que essas experiências positivas sejam estendidas para outros setores, melhorando a qualidade de vida da população dos municípios que a integrarão e dos que comporão o respectivo Colar Metropolitano. [...] alterações, igualmente importantes, foram promovidas por meio de emendas que, definiram a composição do Colar Metropolitano e da Assembléia Metropolitana e instituíram o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço – FUNDEVALE. Conclusão Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei

Complementar n. 2/95 no 2º turno, na forma do vencido no 1º turno. Sala das Comissões, 22 de dezembro de 1998. José Henrique, Presidente – Aílton Vilela, relator – Isabel do Nascimento (Minas Gerais, 1995).

5.5 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço

O PDDI foi contratado pela ARMVA no Unileste, instituição regional de ensino e pesquisa, criada pela Congregação Religiosa Missionários do Trabalho, com destaque para o Padre De Man. O Unileste montou uma equipe de professores e alunos para desenvolver as atividades do Plano. A coordenação geral ficou a cargo do Diretor de Pós-Graduação Pesquisa e Extensão à época, Marcelo Vieira Corrêa, que, junto com Reitor Genésio Zeferino da Silva Filho, coordenou o eixo Arranjo Institucional.

A instituição se preparou para a tarefa de elaboração do plano com base nas definições contidas no Termo de Referência (TR), instrumento definidor das bases teórico-práticas do Plano Diretor, e parte integrante do contrato. O TR previa a elaboração partindo de etapas determinadas de diagnóstico, propostas e sumário executivo.

O TR previu, para a contratação, seis temas prioritários que foram denominados eixos temáticos do plano. A instituição contratada organizou cada eixo temático com uma equipe e coordenação técnica específicas.

Foram assim organizados os eixos temáticos:

Tabela 5 - Eixo temático I.

EIXO TEMÁTICO		COORDENADOR TÉCNICO
Ordenamento Territorial		Professor Roberto Caldeira
SUBTEMAS	Uso e Ocupação do Solo e Propriedade da Terra	Kênia Barbosa
	Marcos Legais, Planos, Programas, Projetos e Recursos	Rosane Abreu
	Habitação, Subnormalidade, Securidade e Risco	Camila Saraiva Quintão, Arístenes Giovanni, Cláudia Pires

ESTÁGIO TEMÁTICO	Aline Camillo Camillato; Camila Saraiva Quintão; Deisiele Cinara de Paula; Jéssica Anielli de Souza; Oliveira Nilton Assis dos Anjos; Pedro Henrique do Carmo Soares; Thaynara Leal de Souza Valbuza; Victor Hugo do Amaral.
------------------	--

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 6 - Eixo temático II.

EIXO TEMÁTICO		COORDENADOR TÉCNICO
Eixo Mobilidade (Sistema viário, transporte, trânsito e tráfego)		Professor Rogério Braga de Assunção
SUBTEMAS	Cartografia viária e informática	Agmar Andrade
	Pesquisa, levantamento, tratamento de dados e relatórios	Rayanne Morais
ESTÁGIO TEMÁTICO		Érica Ferraz; Heidi Helen Seara de Oliveira; Juliana Lino; Renata Salas; Beatriz Barbosa.

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 7 - Eixo temático III.

EIXO TEMÁTICO		COORDENADOR TÉCNICO
Eixo Meio Ambiente, recursos hídricos e saneamento		Professor Marcílio dos Reis Cardoso
SUBTEMAS	Saneamento	Vera Lanza
	Recursos Hídricos	Henrique Simões Dutra
	Conservação do Patrimônio Ambiental	Claudia Diniz e Cléber Ribeiro
ESTÁGIO TEMÁTICO		Amanda Cássia Vieira; André Gandini Cândido; Douglas Xavier Caetano; Gabriela Zanetti Cirino; Heloísa Neves Brasil; Juliana Ferreira Torrezani; Letícia Roque; Mayra Paula Fernandes, Natanne Fernandes Faria; Poliane Valéria Ferreira; Simone Mara Barcelos.

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 8 - Eixo temático IV.

EIXO TEMÁTICO		COORDENADOR TÉCNICO
Eixo Desenvolvimento Social		Professores Luciana Teixeira de Andrade Cláudio Márcio Letro de Castro
SUBTEMAS	Saúde, Trabalho, Assistência Social e Juventude	Alessandra Sampaio Chacham
	Dados sociais	Ana Carolina Maciel de Assis Chagas
	Mobilização Local	Vanessa Costa Soares
ESTÁGIO TEMÁTICO		Aniele Rodrigues da Silva.

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 9 - Eixo temático V.

EIXO TEMÁTICO		COORDENADOR TÉCNICO
Eixo Desenvolvimento Econômico		Professor Carlos Eduardo Ferreira
SUBTEMAS	Informações de Mercado e Estatística	Felipe Chaves Inácio
ESTÁGIO TEMÁTICO		Fabiana Silva Souza; Paola Matos Almeida.
Consultoria		Hermínio Moura de Araújo

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 10 - Eixo temático VI.

EIXO TEMÁTICO		COORDENADOR TÉCNICO
Eixo Arranjo Institucional		Professor Genésio Zeferino da Silva Filho
ESTÁGIO TEMÁTICO		Fabiana Silva Souza; Paola Matos Almeida.
Analista técnico		João Costa Aguiar Filho; Renato Santos Lacerda

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Foi ainda organizada equipe própria para mobilização social, que contou com a coordenação de Márcio Alexandre de Castro Alves, uma gerência técnico-pedagógica a cargo de Sonaly Torres Gabriel, uma gerência de Eventos por Betinna Almeida de

Tassis e uma equipe de atuação em registros e documentos composta por Dalila Pereira Coura; Juliane Silva Cruz Nascimento e Fabiana Silva Souza. A Comunicação ficou a cargo de Alexandre Guerra Fabri. Responsabilizou-se pelos serviços de Cartografia o senhor Vlamir Soares Fonseca que contou com o apoio e estudos dos estagiários Adriane Anselma de Oliveira, Letícia Lopes Bernardes, Míriam da Costa Feliciano, Paulo Henrique Silva Magalhães e Thays Fernandes.

Preparou-se um cronograma de atividades e entregas, que foi devidamente aprovado pela equipe de dirigentes e técnicos da ARMVA que, quando da contratação, eram, respectivamente, Thales Rezende Coelho Alves, Diretor Geral; Diretora de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersectorialidade; Carmelita Freitas Drumond Mendes, Assessora de Articulação; Thiago de Pádua Batista Machado, Diretor de Inovação e Logística; Thaís Oliveira Bomfim, Gerente de Planejamento e Modernização Institucional; Bruno Reis Alcântara, Diretor de Regulação Metropolitana; Ronaldo Moreira Marques, Gerente de Regulação da Expansão Urbana; Juliana Dornelas Machado Flores de Mendonça, Gerente de Apoio à Ordenação Territorial e Saulo José de Souza, Captação de recursos.

A primeira atividade de apresentação do Processo de Elaboração do PDDI ocorreu para os representantes de órgãos públicos do Estado de Minas Gerais e da União Federal com jurisdição no Vale do Aço. Compareceram representantes da Secretaria de Estado da Saúde (SES), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), do Departamento de Estradas e rodagens (DER), da Polícia Militar pela 12º RPM PMMG, da Companhia de Saneamento de Minas Gerais, do Corpo de Bombeiros Militar, da ARMVA, Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Posteriormente, o setor produtivo representado na região teve a oportunidade de conhecer em evento próprio o processo de elaboração.

A elaboração do diagnóstico deveria se dar por levantamento completo de dados secundários coletados com os órgãos federais, estaduais e municipais de estatística, acompanhamento e do histórico institucional, social e econômico da RMVA. As fontes primárias seriam os documentos fornecidos pela própria ARMVA, além do material disponível nas administrações municipais dos integrantes do núcleo da Região Metropolitana e de pesquisas e estudos próprios realizados pela equipe técnica de elaboração.

Conforme relatório apresentado pelo Unileste, a etapa de diagnóstico iniciou-se com a pesquisa e consolidação dos dados e informações disponíveis sobre a RMVA (estudos, diagnósticos, planos, etc.), o levantamento das políticas em curso, dos programas, projetos e ações – inclusive os de alcance intermunicipal, em andamento na região.

A etapa do diagnóstico subdividiu-se em quatro fases, conforme definidas pelo TR:

- Fase 1 – Seminário de lançamento do PDDI;
- Fase 2 – Elaboração da minuta do diagnóstico apresentada e discutida com o poder público e a sociedade civil;
- Fase 3 – Discussão do diagnóstico com o poder público, com a sociedade civil e setor empresarial, mediante organização de oficinas de discussão;
- Fase 4 – Versão final do diagnóstico.

Para a etapa do diagnóstico foram realizadas audiências públicas nas Câmaras Municipais das cidades de Ipatinga e Timóteo, reuniões com os movimentos sociais, com clubes de serviços e instituições representativas das empresas com presença na região.

Foi organizado um evento de apresentação das Macrodiretrizes do PDDI aberto a todos os interessados. A partir de então, foram organizados fóruns gerais e específicos nos âmbitos acadêmico, jurídico, econômico, social, além de eventos específicos para discutir e conformar a proposta de macrozoneamento da RMVA.

O Unileste realizou um seminário para constituir o Comitê de Acompanhamento do PDDI. Esse Comitê, que se dividiu em grupos de trabalho para realização de atividades sobre temáticas específicas e colegiado geral de apreciação de propostas, acompanhou o processo de elaboração sugerindo e apreciando as propostas até a entrega do produto final na Agência Metropolitana.

Variados pontos do diagnóstico que já haviam sido apontados no PDI da Fundação João Pinheiro, elaborado em 1978, foram identificados, tornando possível traçar um pequeno paralelo das questões já levantadas àquela época.

O PDI aponta a necessidade de potencializar um organismo de caráter e abrangência regional para implementar as medidas propostas para efetivar a ação intermunicipal no Aglomerado Urbano do Vale do Aço. Ele indica a Associação dos

Municípios da Microrregião do Vale do Aço (AMVA) como a instituição que deverá coordenar o processo, porém, a entidade não mereceu a legitimidade por parte dos prefeitos das três cidades e não recebeu o apoio necessário do Estado de Minas Gerais e dos demais municípios para conduzir as ações de regionalização, institucionalização e ordenamento territorial propostas. A possível solução se daria com a criação da região metropolitana.

A seguir apresenta-se uma tabela com as principais propostas no campo institucional apontadas no PDDI, para aferir se houve correspondência nas propostas apresentadas em 1978 pelo PDI, com vista à verificação de questões não resolvidas ao longo do tempo na região.

Tabela 11 - Comparação entre planos de 1978 e 2018.

PDDI – UNILESTE PROPOSTA – 2018	PDI – FJP PROPOSTA – 1978
Instituições para coordenar a implementação do Plano (ARMVA), Conselho, Assembleia e Fundo e Metropolitanos. A ARMVA preparou o Projeto de Lei e encaminhou para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais.	Instituição para coordenar a implementação do Plano – Associação do Municípios do Vale do Aço (AMVA). Hoje a instituição é pouco representativa e sua influência sobre o planejamento e a gestão regional é mínima. Outras entidades representativas de municípios foram criadas, fragmentando a representação municipal.
Políticas e diretrizes correspondentes	PDI-AUVA
Política de Estruturação Institucional da RMVA	Foram elaboradas propostas de modernização administrativas dos municípios do aglomerado
Promover a revisão da abrangência geográfica de órgãos do Governo de Minas Gerais e da União Federal para adequação da sua atuação no território da RMVA e no Colar Metropolitano;	Foi previsto no Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Aço uma estratégia de apoio institucional-administrativo à sua implementação, a partir do apoio de instituições supramunicipais.
Promover a revisão territorial da RMVA, com intuito de acompanhar as dinâmicas do processo de metropolização;	No relatório do PDI consta que segundo o resultado das pesquisas e observações pela equipe “vieram demonstrar que os estudos de desenvolvimento urbano na região do Vale do Aço não podem mais se limitar ao conjunto formado pelas cidades de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo”, o que já se apontava para uma estruturação do aglomerado considerando a expansão da urbanização em curso;

Promover melhor diálogo e cooperação entre todos os municípios da RMVA e do Colar Metropolitano junto a órgãos estaduais e/ou federais.	Propostas constante do PDI • implementar ou reforçar os sistemas de serviços e equipamentos de abrangência e atendimento supramunicipal; • trabalho desenvolvido em estreito contato com organismos estaduais e federais, sendo mesmo alguns estudos setoriais elaborados conjuntamente pelas equipes do CDU/FJP e desses órgãos setoriais, procurando assim envolvê-los mais diretamente no planejamento integrado da área; • Espera-se que esses envolvimento, relacionados a seguir, venham assegurar uma base real do Plano, significando uma tentativa mais concreta de coordenação das ações dos diversos níveis de decisão na região.
Política Metropolitana de Planejamento Urbanístico e Setorial	O PDI-Vale do Aço já declarava que a região apresentava “as mesmas características de similaridade a uma área metropolitana” e um dos dois grandes relatórios denominava “Diretrizes Para a Estruturação do Conjunto Urbano”, o que aponta para o estabelecimento de um planejamento urbano e também organizado por setores.
Revisar e atualizar a legislação urbanística e setorial existente, tanto nos municípios da RMVA, quanto do Colar Metropolitano;	Foi elaborado e disponibilizado para os municípios modelos de legislações contidas na Proposta de Modernização Administrativa legislação proposta à época;
Implementar instrumentos de apoio e acompanhamento da legislação urbanística e setorial dos municípios da RMVA e do Colar Metropolitano para compatibilização com o PDDI;	Não há uma proposta específica, contudo o PDI propõe um instrumento de coordenação da implementação do plano, no caso a AMVA.
Promover atividades de formação e capacitação do corpo técnico dos municípios para a atualização, a aplicação da legislação urbanística e setorial;	O PDI não tem proposta específica, avalia à época as condições gerais de educação superior oferecidas em Coronel Fabriciano, com a criação do novo "Campus" da Universidade Católica de Minas Gerais que, em 1976, incorporou as unidades de ensino da antiga Sociedade Educacional União e Técnica de Coronel Fabriciano, a Universidade do Trabalho.
Criar instrumentos metropolitanos de auxílio técnico ao planejamento e gestão urbana nos municípios da RMVA e do Colar Metropolitano;	O PDI criticou o fato de que ações estaduais no sentido de dar apoio ao processo de urbanização que ali se concentrava não se fizeram sentir, e que a conscientização da importância do AUVA no contexto econômico e da rede urbana de Minas vem se fazendo de forma lenta e difícil.

Ampliar a participação popular e promover o diálogo entre sociedade e órgãos públicos executivos e legislativos da RMVA.	O PDI, embora não apreende manifestação expressa de participação popular, menciona que parte da estratégia de elaboração do plano consistiu na participação, no processo de planejamento iniciado no AUVA, de vários organismos setoriais ligados direta e indiretamente aos níveis supramunicipais de governo, além de entidades privadas;
Política Metropolitana de Mobilidade Urbana	As diretrizes do PDI apontam para a melhoria do sistema viário e da oferta de transporte coletivo regional
Implantar um sistema integrado de transporte público na RMVA, objetivando a eficiência do modelo regulatório, operacional e tarifária;	O PDI aponta que deveria se implantar ou reforçar os sistemas de serviços e equipamentos de transporte de abrangência e atendimento supramunicipal, localizando-se preferencialmente em Coronel Fabriciano, que ocupa posição geográfica estratégica em relação ao Aglomerado;
Reorganizar, estruturar e implantar sistema cicloviário na RMVA, gerando estímulos para a ampliação do uso de veículos não motorizados;	O PDI há apontava que: “estudos e projeto para implantação de um sistema de ciclovias no Aglomerado: a bicicleta, mesmo considerando a inexistência de um sistema cicloviário, é o meio de transporte responsável por 11% dos deslocamentos diários da população”;
Articular o território metropolitano por meio de rede viária eficiente;	É extenso o diagnóstico e da série de propostas apresentadas no PDI, algumas de curto prazo, embora custosas, já foram implementadas como a duplicação da pista para a atual BR-381 entre Coronel Fabriciano e o Horto, duplicação da pista da BR-381 entre o Horto e o Centro de Ipatinga, construção da ponte sobre o rio Piracicaba e sobre o novo ramal da EFVM, de ligação direta entre a Acesita e o centro de Coronel Fabriciano, contorno rodoviário (desvio da BR-381) ao norte do Aglomerado Urbano do Vale do Aço
Otimizar o transporte de cargas dentro da RMVA. Política de Integração da Defesa contra Sinistros	O PDI não trata especificamente do transporte de cargas, contudo, chama a atenção que os critérios para o dimensionamento, remanejamento e obras, propostos para a rede viária, deverão levar em conta que os fluxos na região crescerão a uma taxa média anual de 8 a 10%, o que significa que num período de 12 anos estes fluxos deverão triplicar.
Elaborar um Plano integrado de Prevenção, Preparação e Respostas Rápidas a Desastres;	O PDI não menciona estudos sobre esta questão;

Integrar instituições e informações em sistema para atender a previsão e o controle de eventos adversos;	O PDI não menciona estudos sobre esta questão
Abordar sistematicamente ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação a sinistros.	O PDI não menciona estudos sobre esta questão
Promover integração das ações de proteção e defesa civil.	O PDI não menciona estudos sobre esta questão
Política de Fomento, Ampliação e Integração dos Serviços de Saneamento Básico.	O PDI apresenta um diagnóstico do saneamento de forma geral e de cada município do AUVA
Integrar de forma plena, os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; Ampliar a coleta seletiva de resíduos sólidos, à luz do que determina o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;	O PDI menciona proposições de saneamento incluídas nos investimentos em infra-estrutura dos municípios, não tratando especificamente dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
Implantar gestão integrada para resíduos sólidos da construção civil;	O PDI não menciona estudos sobre esta questão
Garantir disposição final adequada dos resíduos sólidos, e recuperar ambientalmente as áreas já degradadas pela disposição inadequada;	O PDI propõe que um aterro único para os três municípios é a solução mais indicada, à medida que diminui seu custo e melhor viabiliza a sua administração. Hoje, embora privatizada, a destinação final do lixo é regionalizada.
Adequar sistema de drenagem existente, com vistas a eliminar pontos de inundação e transbordamento na região, bem como ligações clandestinas de esgotamento sanitário na rede de drenagem pluvial;	O PDI não detalha ações de drenagem, apontando que a solução dos sérios problemas de drenagem, como saneamento de córrego, problemas de cheias na BR 381 e outros são condicionantes básicas para o desenvolvimento do aglomerado.
Planejar e realizar gestão de recursos hídricos, a fim de garantir segurança hídrica para a população.	O PDI não menciona estudos sobre esta questão

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Como se percebe, boa parte das questões atuais da RMVA já havia sido objeto de reflexões por parte de estudos anteriores, contudo não houve articulação institucional suficiente para encontrar as soluções que os desafios apresentavam.

O Professor Roberto Caldeira, coordenador do Eixo Temático do Ordenamento Territorial no processo de elaboração do PDDI, quando de sua pesquisa para elaborar dissertação de mestrado, ao abordar a importância de um planejamento integrado, afirmou que sua ausência, “pode ampliar a desarticulação dos governos locais em definir uma agenda de compartilhamento de políticas públicas metropolitanas,

relacionadas com as funções públicas de interesse comum” (Caldeira Junior, 2018, p.121).

O pesquisador ao tratar do macrozoneamento abordou um tema relevante e que permeou a elaboração do PDDI, ou seja, a indispensabilidade da construção de uma identidade metropolitana e para a adoção dos novos conceitos urbanísticos na RMVA. Para tanto, a base de elaboração que fundamentou o macrozoneamento teve como perspectiva o conceito de Diversidade em Rede. O estudo em tela busca considerar a importância da identificação das características próprias dos municípios da RMVA, associando-as à pluralidade, variedade e diferença, na maioria das vezes relacionadas à qualificação dos aspectos diferenciados, ressaltando a diversidade cultural, de gênero, de crença, de opinião, dentre outros. Ainda aborda o tema da diversidade urbana, afirmando que:

estamos também reconhecendo que determinados componentes que estruturam nossas cidades apresentam elementos que relacionam igualdade e desigualdade, diferença e igualdade. Afinal, nossas cidades às vezes são iguais, quando cumprem o papel de oferecer moradia, trabalho e lazer para seus habitantes, como são diferentes, quando não oferecem as mesmas condições urbanas e sociais para todas as pessoas que a habitam ou quando a comparamos com outras cidades (Caldeira Junior, 2018, p. 77).

Como consignado, a identidade metropolitana, ou a pertinência de integrar uma região que desde sua formação apresenta traços comuns, confrontando com o localismo minimizador de soluções partilhadas, revestiu-se num dos componentes centrais do PDDI, que, por conseguinte, guiou-se na conformação da possibilidade de que a identificação de elementos comuns às cidades da RMVA e que possuam rebatimento em todo o território metropolitano empreendam o desejado sentimento de pertencimento necessário para que se tenha uma região metropolitana de todos os seus habitantes.

5.6 Principais desafios à implementação institucional das regiões metropolitanas e algumas soluções propostas na RMVA

Questão anunciada e que permeia variados estudos sobre as RMs no Brasil é se esse instrumental de gestão e planejamento tem relevância diante do quadro sociojurídico e urbanístico do País.

Embora autores como Fernandes (2000) e Cid Blanco (2017) apontem constatações de que, no período após a Constituição de 1988, a organização das

regiões metropolitanas tenha sido um tema que ganhou pouca relevância, afirmam que a governança metropolitana é cada vez mais urgente e tem ocupado espaço nas agendas de estudiosos e gestores.

Fernandes (2000, p. 1-2), afirma que a "fórmula" jurídico-institucional para a ordem metropolitana é uma questão e um problema internacional". No âmbito interno sugere que "é uma questão constitucional" e deveria ser tratada num hipotético "próximo processo constituinte". O autor justifica sua afirmação arrazoando que a falta de um aparato jurídico-institucional adequado para enfrentar o problema tem levado a distorções de toda ordem, fazendo com que a gestão urbana nas regiões metropolitanas seja caracterizada pela combinação de processos de ineficiência econômica, irracionalidade administrativa, injustiça social e degradação ambiental.

Blanco Júnior(2017), afirma que o tema metropolitano "voltou à cena", visto que problemas de muitos municípios já não se resolviam isoladamente. Adverte contudo, que a definição de regiões metropolitanas como critério de programas federais, em especial o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007, fez "brotar" novas regiões no Brasil, sem que um debate estruturado sobre o tema fosse estabelecido.

É o caso de refletir sobre quanto a organização metropolitana pode se revestir num elemento importante para o enfrentamento do fenômeno da metropolização e urbanização. Há dois aspectos, no entanto, no sentido de que a gestão e o planejamento de caráter regional se tornam cada vez mais inevitáveis.

O primeiro aspecto é de que, conforme destacado no Capítulo IV desta tese, a metropolização não tem resultado em um processo de institucionalização das regiões metropolitanas como instrumento de estabelecimento de políticas públicas para atuarem no impacto causado pelo próprio fenômeno. As motivações mercadológicas para o espraiamento cada vez maior das concentrações urbanas e o estabelecimento de relações econômicas reprodutoras de acumulação e de exclusão social se valem do aparato estatal a seu favor para a potencialização de seus resultados.

A partir da conceituação de urbano e urbanização de Lefebvre (2001, p. 18), na maneira de descaracterização da cidade, significando mesmo uma explosão, ou extrapolação dos contornos iniciais da cidade para se expandir e superar sua forma original.

É o capitalismo transformando o espaço localizado em meio de produção, no sentido da acumulação, o que permite ao urbano, muito mais que à cidade,

potencializar e se multiplicar em possibilidades de reprodução das relações que possam gerar riqueza e acumulação.

Desse modo, a institucionalização das RMs, ou sucumbe inteiramente à ganância da produção do espaço, ou não interessa aos operadores do mercado, o que resulta em exacerbação das adversidades, seja pelo confronto com combinações localistas com grupos de interesses, seja pelos arranjos entabulados com agentes de esferas superiores que atuam no âmbito normativo para a ação ou omissão no sentido de que elementos como a diminuição da desigualdade, o uso racional das potencialidades territoriais e outros não se efetivem na RM.

O segundo enfoque é o de que, embora pejada de provações na sua implementação, as regiões metropolitanas são realidades concretas e estabelecidas formalmente. Atualmente são 83 RMs existentes no País e todas providas mediante instrumento legal devidamente respaldado pelos três poderes da União Federal e dos Estados federados.

Se por um lado a competência constitucional para instituir regiões metropolitanas é dos Estados federados e, por outro lado, a autonomia dos municípios é garantia constitucional de forma pétrea e, como tal, não há como alterá-la, as melhores soluções devem ser elaboradas com base nesses limites estabelecidos no arcabouço jurídico, já por demais vezes aplicado quando da apreciação de controvérsias pelo Poder Judiciário.

A democracia brasileira, embora trôpega historicamente, neste que é o seu maior período, não projeta rompimento do tecido constitucional que, casuisticamente, poderia prever ajuste no papel institucional das RMs. Esse estudo não coaduna com esta possibilidade, ao contrário, entende ser nos limites estabelecidos na atual Constituição da República que o fenômeno da metropolização deve ser regulado.

Assim, ao estudar os principais desafios para implementação das RMs, saliente-se que ações que confirmam legitimidade e participação no processo decisório são elementos centrais para minimização dos entraves à institucionalização das regiões metropolitanas. Isso deve se dar considerando o instrumental federativo existente no Brasil.

Muitas proposições têm sido apresentadas e todas devem ser apreendidas e valorizadas no processo de implementação das RMs. Neste estudo, procurou-se

verificar como o PDDI da RMVA diagnosticou e, assim, mencionar algumas proposições apresentadas para o seu enfrentamento.

O PDDI, conforme apontado na Subseção 5.3, elenca uma série de políticas e programas, dentre eles a ampliação dos espaços de participação da sociedade no processo decisório regional, a necessidade dos órgãos estaduais e federais presentes na RMVA organizarem sua jurisdição para os limites territoriais da RM e a ampliação da própria região, com a inclusão de outros municípios cuja integração e cujo espraiamento dos atuais já se fazem presentes.

O que se destaca e será objeto de tratamento a seguir é a intervenção no processo decisório da RMVA, no sentido de que as representações com assento no arranjo interfederativo seja a mais ampla possível e que, no caso de decisões que tratem de temas que estejam no domínio constitucional do Município, ou até mesmo do Estado, mereçam tratamento considerando o Poder Legislativo e o Poder Executivo de cada ente, uma vez que cada um participa do processo legislativo determinado pela Lei Orgânica, no caso dos municípios, e da Constituição estadual, no caso do Estado federado.

5.7 Elementos da participação social no processo de planejamento metropolitano

O debate em torno da teoria democrática ao identificar um avanço do processo de democratização nos Estados nacionais, dos quais o Brasil e vários países da América Latina foram exemplos na primeira década deste século, suscita indagações sobre a suficiência dos arranjos institucionais da democracia representativa e as expectativas de participação social cada vez mais presentes na sociedade mundial.

Segundo Avritzer (2008), identificam-se três formas pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil participam do processo de tomada de decisão política. Como primeira forma, o desenho participativo de baixo para cima, em que há livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Um dos exemplos de maior repercussão é o Orçamento Participativo. Acerca da segunda, o citado autor afirma que se pode estabelecer um processo de partilha do poder mediante a constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participem simultaneamente. Esse arranjo se institui por determinação legal, o que pressupõe

penalização por descumprimento. Mobiliza número pouco expressivo de atores sociais. A terceira forma evidenciada é aquela em que a sociedade apenas referenda ou ratifica decisões tomadas pelos representantes.

A Constituição e a legislação federal têm previsões de instrumentos de participação da sociedade civil que se enquadram no segundo e no terceiro formato apontados. Plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei são previstos nos incisos I, II, e III, respectivamente, do art. 14 da Carta Magna (Brasil, 1988). Outro instrumento previsto é o conselho institucional. Variados dispositivos tratam desse mecanismo de participação social e, desde a promulgação da atual Constituição, o País teve períodos de maior ou menor participação, ou seja, embora existam os instrumentos, o fomento à sua utilização depende da disposição programática dos governos e das expectativas da própria sociedade para intentar a participação.

Essas disposições constitucionais se reproduzem nos níveis estadual e municipal de governo. No nível municipal, as leis orgânicas, em sua maioria, fazem previsões de participação nas políticas públicas. O Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257/2001 (Brasil, 2001) – determina que é condição de validade a participação da sociedade na elaboração dos orçamentos públicos.

No âmbito metropolitano, a LC n.14/1973 (Brasil, 1973), que criou as primeiras oito regiões metropolitanas no Brasil, não garantiu participação da sociedade civil nas decisões desses organismos. Embora estabeleça a existência de dois conselhos, um deliberativo e um consultivo, todos os seus membros são representantes dos governos estaduais ou municipais.

O Estatuto da Metrópole – Lei n. 13.089/2015 (Brasil, 2015b) – prevê nas diretrizes da governança interfederativa das regiões metropolitanas a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.

Como foi visto no quadro representativo das RMs (Tabela 1), o Conselho Deliberativo não contempla a participação da sociedade civil na RM de São Paulo. Há participação social no Conselho Consultivo apenas (São Paulo, 2000). A Região Metropolitana de Natal, na redação da LC n. 299/2005 (Rio Grande do Norte, 2005), se não prevê participação da sociedade no Conselho Deliberativo, dispõe de um representante do Parlamento Metropolitano, outro mecanismo de ampliação do

escopo do corpo decisório, neste caso, das câmaras municipais (Rio Grande do Norte, 2005).

O Projeto do PDUI do Rio de Janeiro prevê que o Conselho Deliberativo seja composto pelo Governador do Estado e pelos prefeitos dos 21 municípios da região. Não há, portanto, participação da sociedade no organismo decisor das políticas públicas de interesse comum. Prevê, ainda, um Conselho Consultivo, do qual participarão 45 membros, sendo 9 do executivo, 9 do legislativo, 9 da sociedade civil, 9 de associações de classe e 9 do setor privado. Esse modelo de dois conselhos, um Deliberativo e outro consultivo é a reprodução do contido na LC n. 20/1974 (Brasil, 1974), com a nova roupagem de que agora, no Conselho Consultivo, a sociedade terá assento.

Nas duas regiões metropolitanas de Minas Gerais, a Constituição mineira estabelece, no § 4º do art. 46 (Minas Gerais, 1989), que fica assegurada a participação de representantes do Estado, dos municípios da região metropolitana e da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. As leis complementares que criaram e regulamentaram as regiões garantiram a participação de dois membros da sociedade no Conselho da Região Metropolitana de Belo Horizonte e um membro da sociedade no Conselho da Região Metropolitana do Vale do Aço.

Na estrutura institucional da RMVA, a Assembleia Metropolitana, composta dos prefeitos e dos presidentes das câmaras municipais, além de representantes do legislativo e executivo estadual, não tem representante da sociedade.

É a seguinte a composição da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo Metropolitano segundo a legislação que rege a matéria:

Tabela 12 - Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA.

ASSEMBLEIA DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DA RMVA	
4	Representantes do Poder Executivo Estadual;
1	Representante da ALMG;
4	Prefeitos da RMVA;

4	Presidentes das Câmaras Municipais da RMVA;
---	---

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 13 - Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA (CDDM)

CONSELHO DELIBERATIVO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DA RMVA (CDDM)	
4	Representantes do Poder Executivo Estadual;
2	Representantes do Poder Executivo de cada município da RMVA;
1	Representante da ALMG;
1	Representante da sociedade civil organizada.

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

O Conselho – formado por quatro representantes do Poder Executivo estadual, um representante do Poder Executivo de cada um dos municípios que compõem a RMVA e um representante da sociedade civil organizada – tem a função de decidir as questões relativas a projetos e ações que devem ser implementados na Região.

A Assembleia Metropolitana, que não conta com representação da sociedade, é formada por quatro representantes do Governo de Minas Gerais, um representante da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e os prefeitos e presidentes de câmaras de cada município que compõem a região metropolitana.

Apelo manifestado para o aumento dos espaços de participação no processo decisório regional durante o processo de elaboração foi contemplado na proposição que consta do PDDI e, por consequência, do projeto de lei que tramita na Assembleia Legislativa. O projeto prevê um programa denominado “Incremento da participação social nas decisões relativas às funções públicas de interesse comum” (Minas Gerais, 2019).

Nas justificativas há a argumentação de que a LC estadual n. 90/2006 (Minas Gerais, 2006b), estabeleceu que deveria ser eleito apenas um representante entre os cidadãos metropolitanos para compor o Conselho Deliberativo Metropolitano. Também aponta que a legislação não instituiu outros mecanismos de ausculta da população sobre o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum.

Citando o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 (Brasil, 2001) –, o PDDI informa que esta norma é enfática ao tratar da gestão urbana, em suas diretrizes, que

a gestão democrática das cidades deve se dar por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento do planejamento urbano, e da elaboração de planos diretores com a criação de órgãos colegiados de política urbana. Prevê ainda debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Minas Gerais, 2019, p. 25-26).

O objetivo do programa contido no PDDI é ressaltar a apresentação de duas propostas para a ampliação da participação da sociedade no arranjo institucional. A primeira proposta prevê o acréscimo de uma cadeira no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano para mais um representante da sociedade civil. Na segunda propõe-se a criação de um órgão colegiado na forma de um comitê popular para auxiliar os representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Textualmente os objetivos e propostas são assim descritos:

Objetivos

Possibilitar a criação de instrumentos de participação da sociedade e de interlocução com os representantes dos organismos existentes;
Estabelecer dinâmica de diálogo constante com a sociedade regional a fim de que as soluções para a problemática metropolitana sejam resultado de consulta real acerca das expectativas da sociedade da RMVA.

Projetos/ações

Propor alteração no artigo 5º da Lei Complementar n. 90/2006 com intuito de aumentar a quantidade de representantes da sociedade civil organizada para 2 cadeira no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano para mais um representante da sociedade civil;
Criar órgão colegiado na forma de um comitê popular para auxiliar os representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Tal colegiado deve ser eleito durante a Conferência Metropolitana (Minas Gerais, 2019, p. 27).

Atualmente, como o projeto de lei encontra-se em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, já há manifestação do mandato do Deputado Estadual Leleco Pimentel, membro da Comissão de Assuntos Municipais (ALMG, 2024, p. 72), de ampliar a participação, abrangendo também na composição da Assembleia Metropolitana a inclusão de membros da sociedade civil.

Ressalte-se que, com base no diagnóstico do PDDI e das discussões havidas, entende-se que, conforme consta nominalmente do segundo objetivo, a viabilização da própria RMVA irá se dar com o estabelecimento do diálogo, a fim de que as

soluções para a problemática metropolitana sejam resultado de ausculta mais ampliada das expectativas da sociedade da RMVA.

5.8 Conflitos entre os municípios integrantes das regiões metropolitanas

São notórias as diferenças entre os Estados instituidores e os municípios integrantes de regiões metropolitanas. Ou esses últimos não valorizam e esvaziam as regiões metropolitanas, ou o Estado busca, pela sua força, impor determinados projetos que em boa medida, seja pelo boicote direto ou por decisões do Poder Judiciário, acabam por não se ver implantadas.

Há casos de ações judiciais que trataram do conflito de competências em situações diversas, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.884-MG/2020 (Brasil, STF, 2020), ajuizada pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), alegando que o Estado de Minas Gerais não teria competência para legislar sobre o serviço de Táxi na Região Metropolitana de Belo Horizonte, o que foi negado pelo STF. No Estado do Amapá o STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 845-5/2007 (Brasil, STF, 2008), sob a relatoria do Ministro Eros Grau, impugnou o art. 224 da Constituição do Estado, que impunha ao Município de Macapá a adoção da “meia passagem” no transporte coletivo municipal.

Por outro lado, é flagrante o conflito se manifestar entre os próprios municípios. O papel de capital da metrópole, embora seja destacada sua relevância e ao mesmo tempo concentração e disponibilização de equipamentos públicos importantes para as políticas públicas regionais, não há norma que estabeleça qualquer relação de subalternidade de município integrante de determinada RM com a cidade polo ou metrópole.

Também há casos dos demais municípios não se entenderem, embora estejam presentes situações que se enquadrem nas chamadas funções públicas de interesse comum. Isso ocorre porque o impacto de determinadas decisões sobre o território e a população de um município pode ser bem diferente e em maior ou menor grau, negativo ou positivo sobre outro, dependendo das perspectivas políticas dos governantes e da população desse município.

São diversos episódios, de pouco ou muito impacto na sociedade e no território municipal, que causam desavenças e contribuem para a suspensão ou paralisação dos ajustes institucionais entre os envolvidos.

Eventos como a localização de estações de tratamento de esgoto (ETEs), cuja instalação deve ser sempre à jusante da rede, a ser feita em município tecnicamente recomendável, mas que encontra resistências e oposições políticas, ou a localização de aterros sanitários regionais e o impacto da circulação de veículos pesados em determinadas vias municipais são apenas alguns exemplos de situações concretas em que o planejamento e a gestão de funções públicas de interesse comum podem ser conflituosas entre os municípios integrantes de determinada RM.

5.9 Conflitos internos em consequência da legitimidade da representação dos poderes municipais presentes na região metropolitana

Se afirmamos que um dos maiores desafios da região metropolitana se instituir é a possível interferência de um município no outro, e vice-versa, ou do Estado no município, ainda não adentramos noutro desafio que reputa-se de imenso significado. Trata-se do possível conflito decorrente da representação e da separação dos poderes no interior dos entes federados. Objetivamente, pergunta-se: Quem representa o Município ou o Estado na RM tem poder para promover ou se submeter a normativos dessa instituição que obriguem os municípios ou o próprio Estado federado?

A Carta Constitucional não impôs determinações nesse sentido. As Constituições e as leis estaduais, ao determinarem como se dá a composição dos colegiados de gestão metropolitana, incluindo membros dos dois poderes municipais, não adentram nas divisões de competência existentes por força constitucional e que atendem ao equilíbrio e à harmonia determinados pela Constituição da República.

Nas RMs de Minas Gerais, foram criados dois organismos pelos quais se efetiva o processo decisório na região metropolitana, quais sejam, a Assembleia e o Conselho Metropolitano. Neste último, o poder local está representado pelos assessores (secretários) municipais e, no caso da Assembleia Metropolitana, pelos prefeitos e presidentes das câmaras municipais. O Estado, no caso da RMVA, é representado por ocupantes dos órgãos estaduais, cujos escritórios estão presentes na região, e pelo Diretor-Geral da Agência Metropolitana do Vale do Aço.

Pode-se afirmar que o arranjo institucional mineiro garante a decisão colegiada e tem sido considerado um modelo e objeto de estudos de outras RMs. Há de se atentar, contudo, para a dificuldade latente, relevante, e que tende a se revelar

concreta. Se a autonomia municipal constitucional é assim considerada, tendo em vista a organização proposta pela própria Constituição, que, por simetria das suas disposições, concedeu ao Poder Executivo a representação e o exercício da administração, ao Poder Legislativo compete a elaboração normativa e a fiscalização. Ocorre que, se no Poder Executivo o Prefeito é a representação única, no Poder Legislativo, o processo se dá – conforme definido na Lei Orgânica e nos regimentos internos dos parlamentos – pela maioria dos seus membros, frise-se, a maioria, absoluta ou relativa. Uma norma local só se efetiva mediante aprovação no plenário com o voto dos vereadores.

As alegações de inconstitucionalidades nas decisões das regiões metropolitanas citadas acima foram apresentadas por diferentes partidos políticos, levando a concluir que, certamente, alguma decisão que vier a confrontar com alguma lei municipal poderá ser objeto de arguição no sentido da autonomia municipal e do devido processo legislativo, conforme garantia constitucional.

Há um movimento no sentido de buscar relevância para o Poder Legislativo municipal. Nas regiões metropolitanas, esse movimento tem se intensificado, e seu principal indicador é a criação de parlamentos metropolitanos. Originado na Região Metropolitana de Natal, no Rio Grande do Norte, em várias RMs do País vêm sendo criados organismos representativos dos vereadores. Grandes regiões como a do Recife, Goiânia, Campinas e outras já dispõem de parlamentos instalados ou em instalação.

Pode-se afirmar que os vereadores estão se organizando para ocupar o espaço de poder resguardado pela Constituição ao Poder Legislativo também nas regiões metropolitanas, e, para tanto, o processo decisório regional há de considerar que no ordenamento jurídico brasileiro não há espaço para decisões que não considerem o devido processo legislativo na criação e implantação de normas e políticas públicas.

Conforme já mencionado no capítulo anterior na experiência da Câmara do Grande ABC, os projetos de maior relevância foram motivo de apreciação e aprovação por parte das câmaras municipais de todos os sete municípios.

Supondo-se que esse seria um desafio não presente e que tal discussão se resume a uma abstração acadêmica apenas, pode-se exemplificar que, mesmo fora das RMS, alguns serviços prestados por terceiros ou agências estaduais são classificados como serviços concedidos, ou seja, são de competência municipal, mas

o município opta por concedê-los a um prestador, público ou privado. Embora haja controvérsias, sendo serviços concedidos, há de se ter lei autorizativa no âmbito do Município para a concessão.

Isso implica que os prefeitos, os governadores e o próprio Presidente da República não podem, por si sós, decidir transferir serviços para terceiros, uma vez que eles dependem do Poder Legislativo para promover a autorização.

Conforme estudo de Belsito e Tannure (2018), um número expressivo de Estados e municípios brasileiros adotaram, em suas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, a previsão expressa de autorização legislativa como condição para a delegação de serviços a operadores privados. Ainda no âmbito da União, o art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.074/1995 (Brasil, 1995) assimilou posição semelhante ao prever a necessidade de lei que “autorize e fixe” os termos de concessão e permissão de serviço público.

Imagine-se outra situação hipotética cuja matéria pode ocorrer em determinada RM. O marco regulatório da RM que tem por objetivo organizar o planejamento regional pode orientar, a título de exemplo, que se uniformize a alíquota de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para determinados serviços, enquanto esse não for totalmente substituído pelo Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para determinados serviços, visando diminuir especulações, ou, na mesma matéria, dada as características da prestação de determinados serviços, pode resolver incentivar a implantação de empresas prestadoras em determinadas localidades, o que resultaria em aumentar a alíquota em certo município e baixar em outro.

Como se pode perceber, essa é uma matéria que se enquadra nas competências municipais e, como basilar no Direito Tributário, alterar alíquotas de impostos somente se efetiva mediante lei. Em suma, o prefeito, ou o próprio presidente da Câmara Municipal, ao participarem dos órgãos deliberativos metropolitanos, se tomarem decisões nesse sentido, poderão infringir o devido processo legislativo municipal, o que pode ensejar suscitação de dúvida ou mesmo manifestação formal no sentido da usurpação das prerrogativas dos vereadores de decidirem esta questão no âmbito de seus territórios.

Essa é uma questão que já não se apresenta distante das discussões em torno dos desafios das RMs. No ABC Paulista, a política de incentivos adotada pelo Consórcio Metropolitano foi objeto de apreciação por todas as câmaras municipais,

que a referendaram. Recentemente, o STF foi levado a se posicionar sobre matéria que, embora não específica, pode se aproximar da querela em análise. Trata-se de decisão tomada no âmbito da RM de Maceió, Alagoas, em que havia “acordo” entre o Estado de Alagoas e a RM Maceió, para repassar os valores recebidos em decorrência de um contrato de concessão da exploração dos serviços de saneamento integralmente para o Estado de Alagoas.

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou Ação de Arguição de Preceito Fundamental no STF, visando ao posicionamento de que feria a autonomia e o interesse municipal na decisão, mesmo que tomada seguindo os passos processuais ajustados no âmbito da Região Metropolitana de Maceió.

O Supremo Tribunal Federal deferiu o pedido anulando as resoluções tomadas e determinando que a distribuição dos valores recebidos se desse mediante adoção de novo sistema de compartilhamento das decisões na região metropolitana. É a seguinte a reprodução do extrato da decisão do STF da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 863 (Brasil, STF, 2022c), que ilustra bem o tema em discussão.

O EXTRATO DE ATA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 863 PROCED.: ALAGOAS RELATOR: MIN. EDSON FACHIN REQTE.(S): PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB ADV.(A/S): RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 409584/SP) E OUTRO(A/S) INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS INTDO.(A/S): CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS AM. CURIAE.: MUNICÍPIO DE MACEIÓ ADV. (A/S): MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO (25341/DF) ADV.(A/S): JOSE EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN (02977/DF) AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO – ABCON ADV. (A/S): RAFAEL DOMINGOS FAIARDO VANZELLA (221343/RJ, 224462/SP) AM. CURIAE.: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB ADV.(A/S): MATHEUS BARRA DE SOUZA (59076/DF) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: COMPANHIA DE SANEAMENTO DE ALAGOAS – CASAL ADV.(A/S): NEFI CORDEIRO (67600/DF) ADV.(A/S): KAROLINE FERREIRA MARTINS (49100/DF) Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que conhecia da ação para julgá-la procedente, declarando a inconstitucionalidade das Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió; das Resoluções CD 04/2019 e 01/2020 do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió; dos itens 1.1, ‘i’, 6.1, ‘h’, e 10.3 do Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió; e da Cláusula 8ª do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, restando prejudicado o agravo interposto, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo

requerente, o Dr. Felipe Santos Correa; pelo interessado Governador do Estado de Alagoas, o Dr. Gentil Ferreira de Souza Neto, Procurador do Estado; e, pelo *amicus curiae* Município de Maceió, a Dra. Maria Cláudia Bucchianeri. Plenário, Sessão Virtual de 1.10.2021 a 8.10.2021. Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, e os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia, Roberto Barroso e Rosa Weber, todos acompanhando o Ministro Edson Fachin Documento assinado digitalmente conforme MP n. 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 7A0A-51EC-3BC6-1E86 e senha EE85-75D9-0370-F051 Supremo Tribunal Federal

PLENÁRIO EXTRATO DE ATA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 863 PROCED.: ALAGOAS RELATOR: MIN. EDSON FACHIN REQTE.(S): PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB ADV.(A/S): RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 409584/SP) E OUTRO(A/S) INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS INTDO.(A/S): CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS AM. CURIAE.: MUNICÍPIO DE MACEIÓ ADV.(A/S): MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO (25341/DF) ADV.(A/S): JOSE EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN (02977/DF) AM. CURIAE.: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO – ABCON ADV.(A/S): RAFAEL DOMINGOS FAIARDO VANZELLA (221343/RJ, 224462/SP) AM. CURIAE.: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB ADV.(A/S): MATHEUS BARRA DE SOUZA (59076/DF) E OUTRO(A/S) AM. CURIAE.: COMPANHIA DE SANEAMENTO DE ALAGOAS – CASAL ADV.(A/S): NEFI CORDEIRO (67600/DF) ADV.(A/S): KAROLINE FERREIRA MARTINS (49100/DF)

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que conhecia da ação para julgá-la procedente, declarando a inconstitucionalidade das Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió; das Resoluções CD 04/2019 e 01/2020 do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió; dos itens 1.1, 'i', 6.1, 'h', e 10.3 do Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió; e da Cláusula 8ª do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, restando prejudicado o agravo interposto, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo requerente, o Dr. Felipe Santos Correa; pelo interessado Governador do Estado de Alagoas, o Dr. Gentil Ferreira de Souza Neto, Procurador do Estado; e, pelo *amicus curiae* Município de Maceió, a Dra. Maria Cláudia Bucchianeri. Plenário, Sessão Virtual de 1.10.2021 a 8.10.2021. Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, e os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia, Roberto Barroso e Rosa Weber, todos acompanhando o Ministro Edson Fachin Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 7A0A-51EC-3BC6-1E86 e senha EE85-75D9-0370-F051 Inteiro Teor do Acórdão – Página 70 de 71 Extrato de Ata – 16/05/2022 (Relator), pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental para julgá-la procedente, declarando a inconstitucionalidade das Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió; das Resoluções CD 04/2019 e 01/2020 do Conselho de Desenvolvimento

Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió; dos itens 1.1, “i”, 6.1, “h”, e 10.3 do Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió; e da Cláusula 8ª do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental. Por fim, tendo em vista o reajuste de voto do Relator nas ADIs 6.573 e 6.911, consignou que, não obstante tenham sido mantidos os efeitos da medida cautelar proferida no âmbito desta ADPF, a ela se sobrepõe a modulação dos efeitos da decisão proferida nas ADIs 6.573 e 6.911, a fim de que a repartição das receitas deva aguardar a reformulação do desenho institucional da Região Metropolitana de Maceió, julgando prejudicado o agravo interposto. Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 6.5.2022 a 13.5.2022. Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça. Carmen Lilian Oliveira de Souza Assessora-Chefe do Plenário.

Na Região Metropolitana do Vale do Aço o desafio de uma possível usurpação das competências ou de uma afronta ao processo legislativo próprio dos parlamentos pôde ser identificado e foi evidenciado na pesquisa intitulada “Pesquisa de Impressão sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço” realizada pelo signatário desta tese, em 2015 e 2016, em parceria com a Professora Juliana Dornelles e alguns estudantes do Curso de Direito do – Unileste. Nas entrevistas diretas aos vereadores das Câmaras Municipais das quatro cidades da RMVA, houve manifestação de preocupação com decisões no âmbito dos órgãos metropolitanos e que poderiam afrontar as competências do Poder Legislativo de cada Município, em alguns elementos fáticos, mas situações que merecem citação.

O resultado de tal pesquisa (Aguiar Filho; Mendonça, 2016, p.1-37) foi objeto de análise feita em reuniões no Curso de Direito do Unileste e resultou em relatório de pesquisa assinado pelos pesquisadores e apresentado à instituição de ensino. A título de ilustração, seguem algumas questões:

- Questão 32: “Você acredita que o Prefeito e seus auxiliares podem decidir todos os assuntos relativos ao Município na Assembleia ou no Conselho Deliberativo da Região Metropolitana?” Como era de se esperar, a maioria das respostas foi negativa, ou seja, 75% disseram discordar;

- Questão 16: “Qual seria a probabilidade de você votar a favor de um projeto de lei cujo interesse é maior para a RMVA como um todo, do que ao Município do qual você é Vereador?” A opção “Eu nunca votaria em nada que não atendesse principalmente ao meu Município”, obteve 25% das respostas;

- Questão 19: “A Câmara de Vereadores do seu Município acompanhou a elaboração ou participou das discussões públicas sobre o PDDI?” Foram 75% de respostas positivas.

5.10 Tratamento do PDDI às possíveis controvérsias entre executivo e legislativos municipais e estadual em face das decisões da RMVA

Em nenhuma decisão dos órgãos judiciais superiores a competência e a autonomia municipal foi minimizada; Ao contrário, em obediência ao princípio da autonomia federativa, o STF vem decidindo que o município deve participar efetivamente de qualquer decisão metropolitana.

O ente federado municipal se organiza pela presença de dois poderes, ou seja, a Câmara de Vereadores e o Prefeito Municipal, e um ou outro, afora aquelas deliberações cujas competências exclusivas estão determinadas constitucionalmente, não pode sozinho impor decisões normativas ao outro. Os princípios da autonomia dos entes federativos e separação harmônica dos poderes são cláusulas pétreas em nossa Constituição.

Observando-se no texto do PDDI aprovado pelo Conselho Deliberativo e ratificado pela Assembleia Metropolitana, que resultou no Projeto de Lei Complementar n. 50/2020 (Minas Gerais, 2020), que tramita na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, há a determinação de que deverão ser criados mecanismos legislativos de validação das decisões.

Quando da discussão da aprovação do PDDI no âmbito do Conselho Deliberativo, na condição à época de conselheiro representante da sociedade civil, o pesquisador, autor desta tese, procurou chamar a atenção dos seus pares quanto à relevância desta questão. Consta da Ata da reunião deliberativa de apreciação do texto do PDDI a aprovação de uma medida proposta que busca minimizar as controvérsias decorrentes de possíveis infringências às prerrogativas de cada poder. Embora o texto do PDDI seja expresso quando se refere à esfera municipal, pode-se depreender que também deve ser observado no nível estadual, visto que o Governador não pode afrontar as prerrogativas do Poder Legislativo, ultrapassando os limites de suas atribuições previstas nos ordenamentos constitucional estadual e nacional.

É a seguinte a previsão contida no citado Projeto de Lei que tramita na Assembleia Legislativa de Minas Gerais:

PLC 50 2020 – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Projeto de Lei Complementar n. 50/2020

Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço, nos termos das Leis Complementares n. 88 e n. 90, de 12 de janeiro de 2006.

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

Região Metropolitana do Vale do Aço

Anexo 01

Documento de Propostas

3.2.1 Programa de Auxílio e Incentivo à Elaboração, Revisão e Adequação da Legislação nos municípios da RMVA e do Colar Metropolitano

[...] Objetivos [...]

Obter a convalidação no âmbito municipal, das decisões metropolitanas relativas às funções públicas de interesse comum.

[...] Projetos/ Ações [...]

- Elaboração de anteprojeto de Processo Legislativo para validação de decisões metropolitanas junto aos poderes legislativos locais;
- Elaboração de anteprojeto de regulamento do Conselho Metropolitano que estabeleça as matérias cujas decisões deverão merecer validação nos municípios (MINAS GERAIS, 2020).

Reputa-se que essa é uma proposição incluída no PDDI que surgiu no curso de todo o processo de elaboração e definição do texto final do Plano. A questão foi levantada nos fóruns que o Eixo do Arranjo Institucional do Unileste promoveu e, ao ser explicitada, obteve o apoio da sociedade, que indicou as proposições que deveriam merecer a aprovação para inclusão no relatório final de propostas. Quando da apresentação do texto conclusivo ao Conselho Deliberativo, agora já com a redação preparada pelos técnicos da Agência Metropolitana, mais uma vez essa propositura foi evidenciada.

São legítimos e sustentáveis os argumentos que corroboram tal proposição. Embora pareça dificultar o sistema decisório da RM, na verdade um processo que fortaleça e garanta a participação de todos os atores institucionais envolvidos, propende a ter suas decisões absorvidas por todos os órgãos e instituições existentes na região. É o mesmo argumento que aponta para a ampliação da participação da sociedade nos organismos decisórios.

Com a participação dos Poderes Legislativos municipal e estadual, mediante processo legislativo específico que deverá ser criado para tal, validando as decisões construídas no Conselho e na Assembleia Metropolitana, estas passam a incorporar o ordenamento municipal e estadual.

Ao integrar a legislação local, a decisão a obriga a toda a comunidade, desencorajando ações contestatórias acerca do processo. Possíveis alegações de ofensa a prerrogativas de poderes e ao próprio ente federado perdem força jurídica, visto que não há que se falar em vício se os poderes regularmente interiorizaram a decisão, incorporando-a como norma.

Aqui, embora exaltem-se o brilhantismo e a grande contribuição que o professor Fernandes (2022) proporciona à reflexão sobre a questão urbana e em particular às RMs no Brasil e no mundo, permite-se observar que afirmações de que a experiência do ABC Paulista – a qual ele mesmo define como “uma experiência isolada, heroica, de tentativa de compatibilização entre legalidade e legitimidade”, não seria uma “solução sustentável a longo prazo”, justificando para tanto que o contexto do processo político do Brasil é demais fragmentado – atenta contra o aspecto transformador do processo inclusivo e participativo de todos os envolvidos no processo decisório metropolitano.

O argumento descortinado ao longo desta pesquisa é asseverativo de que, **quanto mais ampla for a participação dos atores, representantes de órgãos públicos, privados e de toda a sociedade, maiores serão os atributos para reduzir as ações de grupos de interesses específicos para perscrutar soluções que atendam à coletividade.**

Há expectativas de que essa novidade no arranjo institucional das RMs seja transformada em lei estadual em Minas Gerais e, ao ser regulamentada para orientar os processos legislativos, tanto da Assembleia Legislativa quanto das câmaras municipais dos municípios integrantes da RMVA, possa se apresentar como uma contribuição a ser avaliada para a institucionalização das RMs de nosso país.

6 CONCLUSÃO

Ao findar o estudo desta tese, que, adverte-se, representa tão somente um recorte de um desafio de proporções seculares e cuja abrangência é ampla, impactando dimensões territoriais identificadas em diferentes partes do mundo, persevera-se que o conflito de competências dos entes federados nas regiões metropolitanas, ou às dificuldades de institucionalização destas regiões, delineiam elucidações no sentido do alargamento ou do aprofundamento do envolvimento dos agentes e da inserção do corpo social e institucional na argumentação acerca da problemática geral apontada como metropolização e urbanização.

Na tese, embora se referencie o fenômeno da metropolização e urbanização em diferentes passagens pelos seus diversos capítulos e itens, reservam-se reflexões de autores que realizaram estudos significativos sobre o tema. No quarto capítulo, relacionam-se elementos temáticos das produções bibliográficas, indicando na sequência de citações e análises coerentes, um pensamento que se articula para a compreensão de como a construção capitalista do espaço e de edificações faz expandir o tecido socioeconômico e urbanístico territorial em benefício exclusivo do seu potencial mercadológico.

Na exposição, exalta-se o esforço de conceituação e de definição de um escopo de estudo que compreenda como se manifesta a expansão urbana em diferentes ambientes brasileiros ou internacionais, notadamente na sua expressão mais nítida – as metrópoles de diferentes portes, em que as contradições do capital são mais expressivas – do centro de estudos denominado Observatório das Metrópoles, que se organiza com base na Universidade Federal do Rio de Janeiro e se ramifica por todo o Brasil, mobilizando associados em diferentes universidades e para além do país, articulando reflexões teóricas de âmbito regional interno e externo sobre a metropolização, a urbanização, industrialização, a exclusão social, o papel do Estado e dos diferentes agentes que atuam nesse cenário, enfim, tecendo uma grande rede acadêmica e de ação sobre as distintas implicações dessa fenomenologia.

Diferentes autores estudiosos da expansão das cidades guardam coerência ao se manifestarem, permitindo afirmar que o referencial bibliográfico que ancora o conteúdo desta tese aprofunda, possibilitando uma argumentação teórica de que os diferentes matizes de apresentação do capital na produção do espaço, envolve o

Estado e submete suas organizações aos sistemas da acumulação que resulta em exclusão, bem como ao esgotamento desenfreado dos recursos que o território natural dispõe.

Lefebvre (2001, 2019), Castells (1983, 2017, 2018), Harvey (2008, 2014, 2016, 2018), Lencioni (2013, 2015, 2017), Ribeiro (2009), Ribeiro e Santos Júnior, 2007), Garson (2009) e vários outros têm suas publicações como o esteio sobre o qual se assentam as pesquisas realizadas acerca da presença da metropolização e urbanização no processo de formação e institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil e fora dele, que foram alvo de observação nesta tese.

Os aspectos jurídico-legais e a base constitucional, bem como as expressões discursivas da política foram suportados por textos de diferentes juristas e cientistas da sociologia, filosofia ou da política, que são reverenciados ao longo do texto da tese. Valorosas publicações de professores e estudiosos das citadas ciências – como Baracho (1986), Silva (2005), Leal (2005a, 2005b), Castro (1987), Bonavides (1991, 2000), Starling (1986, 2018) Bonduki (2004), Maricato (2001) – formaram a base teórica e metodológica para compor esta tese.

A síntese do problema abordado nesta pesquisa se relaciona diretamente à metropolização e urbanização, visto que a própria formação da RMVA, que seguiu a lentidão dos ciclos desenvolvimentistas do Brasil desde os tempos coloniais, irrompe em urbanização com a implantação das indústrias, alterando estruturas de características de sobremaneira rurais, para se transformar rapidamente em um aglomerado urbano eclodindo em um êxodo transformador do perfil das cidades que o compõem, assim como também naquelas do seu entorno e que, à exceção de Santana do Paraíso, que mais tarde passou a integrar o aglomerado, são denominadas de Colar Metropolitano.

Essa região, que, embora adquira caráter urbano, com cidadãos circulando entre as adjacências das plantas industriais, seja para adentrar nos locais de trabalho, seja para dele sair e retornar às suas casas para o descanso, o lazer, ou para os locais de estudos e outros afazeres, também se submeteu a outro feito que merece registro e se coloca como o contraponto da expansão urbana. O Vale do Aço, assim como muitas regiões brasileiras, ocupou-se da tendência localista que permeia a governança territorial brasileira. Os grupos locais diligenciaram na direção da fragmentação administrativa.

A cidade Antônio Dias, de mais de trezentos anos, foi se fragmentando, com seus distritos, dando lugar a cidades como Coronel Fabriciano, Timóteo e Ipatinga. A primeira foi emancipada com o apelo da indústria que chegava ao território do distrito da cidade-mãe. Posteriormente, por esse mesmo motivo Coronel Fabriciano viu seus dois distritos se transformarem em município na mesma data de 29 de abril de 1964 e Timóteo, por sediar à época Acesita, e Ipatinga, pela Usiminas.

Desde então, identificada como Aglomerado Urbano do Vale do Aço e incorporando o então Distrito de Santana do Paraíso, a região é objeto de estudos e planos com o objetivo de experimentar ações conjuntas no enfrentamento de desafios cujos impactos são comuns e dos quais soluções não se mostram viáveis sendo planejadas e efetivadas por apenas um dos municípios.

Conforme apresentado na introdução, a identificação e a demonstração desses desafios, relacionando-os com a problemática das regiões metropolitanas do Brasil e do mundo, orientaram as investigações realizadas nesta tese e firmaram como objetivo central da pesquisa, **demonstrar os desafios internos e externos identificados na RMVA, com base no estudo de sua história, de sua criação e seus instrumentos de gestão e planejamento, como o PDDI.**

Castells (1983, p. 39), ao sintetizar os dois sentidos em que a sociologia estuda a urbanização, afirmando que um aponta para a “concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e de densidades”, e que o outro seria a “difusão do sistema de valores, atitudes, e comportamentos denominado cultura urbana”, auxilia com os fundamentos para análise de como se conforma um determinado espaço urbano, organizado ou não como uma região metropolitana, e juntamente a variados autores possibilita submeter à avaliação a RMVA e demais regiões estudadas.

À título de conclusão, na questão central levantada na tese, sobre a causalidade das dificuldades de institucionalização das RMs, principalmente as brasileiras, ou não atuarem plenamente no tratamento das funções públicas de interesse comum, com base na metodologia utilizada, em que descritivamente apuram-se informações que conformam o objeto, a RMVA, e suas bases correspondentes, sejam os atores que lhe são diretamente envolvidos, ou até outras RMs analisadas individualmente ou em grupos, oportunizando a configuração de elementos a compor uma síntese comparativa.

Conforme revelado na introdução, a orientação metodológica da pesquisa promove a combinação instrumental de elementos metodológicos do estudo de caso com o método comparativo como meios técnicos para estudar os fenômenos ou fatos, ressaltando distinções e afinidades com o objetivo de estabelecer correlações.

As pesquisas realizadas com base nas metodologias do estudo de caso e do estudo comparativo tiveram eficácia e relevância para, com suporte nas questões que se colocaram no estudo, explorar suas possibilidades e proporcionar seu esquadramento, verificando por um lado um alvo específico e por outro, os variados matizes sociais, econômicos e institucionais que caracterizam as regiões metropolitanas.

Pode-se afirmar que a metodologia do estudo de caso e da comparabilidade proporcionou o que se esperava para a realização da pesquisa, isto é, estabelecer um corte para a análise, numa perspectiva, porém, ampla e relacional entre o objeto e os componentes adjacentes, os quais, dada sua complexidade, exigiram profundidade para adquirir o conhecimento potencializador da correlação proposta entre eles.

Quanto ao processo de como se desenvolveu a pesquisa, pode-se asseverar que, diante do desafio de perquirir um objeto que se apresenta de forma ampla e que há um envolvimento visceral do investigador com o mesmo, ou com algumas de suas faces, a opção que se deu foi a de firmar as escolhas naqueles elementos mais expressivos, ou que mais impactam o pesquisador em sua militância e trajetória, contudo, que pudesse, tomando o histórico como referência, revelasse seu estágio atual e alguns dados desafiadores do seu percurso.

Não obstante haver quadros de batimento de impressões ou propostas na redação da tese, como há no exame dos dois planos estratégicos, o PDI e o PDDI, ou no quadro em que foram identificadas e classificadas todas as RMs do Brasil, não foi intenção desenvolver o estudo do objeto, mediante o estabelecimento duas ou até mais cadeias de caracterizações, mas do aproveitamento do que o método comparativo pudesse proporcionar na investigação dos indivíduos, fenômenos e dos fatos, ressaltando diferenças e similaridades conforme uma apresentação global ou geral de cada unidade investigada.

Assim, a exposição dos itens pesquisados, em boa parte foi exibida na forma que se apurou para conformar o indivíduo. A comparação ocorre por análise da

composição geral deste com aquele elemento e, mais especificamente, na forma apresentada nestas conclusões.

Discorreu-se dessa forma sobre as regiões metropolitanas escolhidas para análise mais detida. Tal procedimento proporcionou assentimento para promover um inter-relacionamento dos componentes diagnosticados ao longo do trabalho, fugindo à compartimentação, apontando em pontos singulares do texto os excertos reflexivos que na tese se evidenciam. A movimentação entre a exploração do caso e uma análise comparativa extensiva permitiu o estabelecimento de correlações abrangentes sobre o objeto e seus desdobramentos.

A eleição dos elementos comparativos ressaltados nestas conclusões se escuda, preliminarmente, naquele que permeia o fenômeno metropolitano, isto é, a constatação de que componentes de ocupação territorial relacionados ao impacto da expansão econômico-social e urbana caracterizam a formação de uma RM.

Tal formação não se resume aos aspectos organizativos de uma estrutura estatal, em razão de que a atuação dos interesses do mercado sobrepujando e moldando qualquer ação construtiva do Estado para se render às ambições do capital. Nesse patamar, as RMs globais, assim como aquelas que abrigam capitais regionais, como é o caso da RMVA, terão maior ou menor grau de institucionalização na medida das preferências mercadológicas.

Frise-se que, na tese, exploram-se manifestações de estudiosos como Harvey (2014) de que, contraditoriamente, a aliança público-empresarial e o dinamismo das relações sociais e econômicas presentes nos centros urbanos geram reações que podem aguçar sentidos críticos e mobilizações diversas, apontando para ações inclusivas e transformadoras.

Em seguimento a esse elemento basilar, outros, arrolados, permitem promover uma conclusão comparativa dos organismos metropolitanos estudados.

O primeiro relaciona-se à organização do Estado. Verifica-se que há federações diversas, e a brasileira muito se diferencia de outras, como as da Alemanha e França. Suas principais diferenças ocorrem no regime governamental, dado que, no Brasil o Presidencialismo é típico, ou seja, o Presidente é o chefe de Estado e de Governo. Na França, o regime é semipresidencialista com o presidente, chefe do Estado, dividindo o governo com o parlamento e na Alemanha, o regime é

parlamentarista. Diferentemente de todos os demais, na Inglaterra, a forma de governo é uma monarquia parlamentarista.

A comparação possível entre o objeto do estudo, as RMs brasileiras e as internacionais, é de que a estruturação dos citados países é muito diferente da brasileira. Em nenhum deles o município comparece como ente autônomo na forma constitucional do Brasil.

Esse, portanto, é o elemento diferenciador básico entre as RMs e, no caso da RMVA, a autonomia municipal é fator determinante para o funcionamento da RM. Por outro lado, observa-se que há semelhanças nos entraves institucionais em Londres, Paris e nas RMs do Brasil, e o debate em torno da questão da autonomia e cooperação é central, mesmo com as diferenças nos arranjos institucionais.

O segundo elemento de comparação relaciona-se aos aspectos históricos motivadores da criação da RM. Nesse particular considera-se a primeira leva de criação das RMs no País, o que nos remete à RM de São Paulo e à RM do Rio de Janeiro, considerando o quadro elaborado para conhecimento do estágio das RMs no Brasil.

A história brasileira assinala a imposição de criação das RMs pelas LC n. 14/1973 e LC n. 20/1974. Era o regime autoritário determinando como deveria se dar a organização estatal para além da União Federal. Já constava na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969 a previsão de criação de regiões metropolitanas.

Por motivações contrárias, a criação de uma RM no Vale do Aço significava o movimento de setores sociais populares que viam na integração regional as possibilidades de ampliar o debate sobre inclusão social e melhoria das condições de vida. Como visto, a capacidade articuladora do Deputado Ivo José de constituir maioria no parlamento estadual para votar o projeto de lei da região metropolitana, a única do interior até o momento em Minas Gerais, se inspirou em expectativas e mobilizações sociais no sentido coletivo, que enfrentavam o pensamento localista e individual há tempos.

Como terceiro elemento de comparação, os aspectos econômicos e sociais, centrados no processo de urbanização por que passaram várias regiões brasileiras e de outros países como fenômeno motivador da criação das RMs. Considerando a disparidade econômica das regiões estudadas, o aspecto a correlacionar nas RMs é

o de que as atividades econômicas, notadamente a expansão da indústria, ao se implantarem – ou se ampliarem – em cada uma delas, desencadearam um processo de crescimento populacional, com um fluxo migratório e de produção de novos espaços no território que impactaram a região, podendo se afirmar que esse fenômeno é comum a variadas regiões metropolitanas e presente naquelas estudadas nesta pesquisa.

O quarto elemento de análise, o atual estágio de institucionalização pode ter como base as Tabelas 1 a 7. Há um esforço de institucionalização permeado pelos interesses governamentais e as RMs avançam em organização em maior ou menor velocidade, dependendo dos programas de governo dos mandatários. Conforme apontado acima, a estrutura organizativa da RMVA, comparada com a maior parte das RMs brasileiras, retratadas na Tabela 1, apresenta relativo avanço, visto que a expectativa de transformação do PDDI em lei é real.

O quinto e último elemento reflexivo e comparativo da pesquisa relaciona-se a soluções encontradas para resolver vicissitudes que permeiam a maioria das RMs e mesmo aqueles que, se ainda não foram de todo evidenciados, o serão na medida em que tais organismos se colocarem como definidores das relações sociais e econômicas do ponto de vista da atuação do Estado em determinado território.

Atentando para a diversidade de desafios que as RMs encontram, na pesquisa procurou-se enfatizar aquelas decorrentes da baixa participação do Poder Legislativo municipal no processo decisório e as consequências fático-jurídicas que podem advir.

Comparativamente, foram apresentadas as proposições da RM de São Paulo em subdividi-la e, em uma dessas subdivisões, a experiência do ABC Paulista de submeter temas polêmicos à apreciação de cada Câmara Municipal. Ressaltou-se, também, a criação do parlamento metropolitano na RM de Natal, experiência já disseminada para outras regiões e, por último, a proposta de inclusão na lei do PDDI do Vale do Aço, da instituição de um processo legislativo de validação das decisões da RM.

Como apresentado, a RMVA – como tantas outras no Brasil e até no mundo – ainda não logrou êxito circunstancial para se estabelecer a fim de orientar o planejamento e a gestão de políticas de caráter regional, embora estudos já tenham sido desenvolvidos desde a década de 1970, com o intuito de que as políticas públicas

fossem examinadas regionalmente, atentando para o seu impacto para além das divisas do município que a elabora.

Na investigação realizada – embora de forma não tão densa como se pretendia, dadas as limitações ocasionais para realização da pesquisa, desde a infraestrutura, o acesso a dados o contato com as pessoas, etc., mas também em razão das complexidades e diversidades que permeiam um território como é do Vale do Aço – foi possível debruçar sobre a história regional e perceber que aqueles que detinham a posse e que ali estavam presentes, desde sempre, para que se desencadeassem as ocorrências distinguidas ao longo do tempo, uma delas deveria atentar contra eles mesmos, como ocorreu com a citada “guerra justa” relatada no segundo capítulo.

Diferentes processos se desenvolveram na região, mas pode-se afirmar que a relação entre a mineração em diferentes momentos históricos e a reprodução industrial do minério de ferro em aço, a partir das indústrias siderúrgicas, e as dimensões econômicas, sociais e institucionais do impacto que a implantação delas ocasionou nas localidades que se transformaram em cidades, além do entorno, que foi palco de um processo migratório de grande significado, constituíram os fatos determinantes na conformação da Região Metropolitana do Vale do Aço.

Seguindo a tradição da organização colonial, os grupos de interesse local sempre atuaram para a compartimentalização do território, o que proporciona controle de uma parte da institucionalidade de determinada região.

Esse processo de fragmentação não ocorreu apenas no Vale do Aço. Ele se relaciona com a urbanização acelerada que o Brasil vivenciou, mudando o perfil da população de rural para quase totalmente urbana em um período de aproximadamente cinquenta anos. A urbanização foi criando um espraiamento das cidades, com a população trabalhadora de menor renda sendo cada vez mais alojada nas periferias. Por outro lado, esses arredores, com a promessa de maior desenvolvimento econômico, ou justificado pela presença de um equipamento industrial de porte, foram objeto do movimento de emancipação que se deu concomitante ao processo de urbanização.

A RM do Rio de Janeiro, quando da sua criação, em 1974, tinha 14 municípios, hoje tem 22. Essa movimentação ocorreu de forma significativa como parte do surto emancipatório por que passou o País no período de 1980 a 1990, que possibilitou a alguns distritos das cidades existentes se emanciparem, como foi o caso de Belford

Roxo e Queimados, que se desmembraram de Nova Iguaçu em 1990. Japeri, em 1991, e Mesquita, em 1999, também se emanciparam de Nova Iguaçu. O surgimento do município de Guapimirim ocorreu da emancipação de Magé, em 1990. Já Seropédica elevou-se a partir de Itaguaí em 1995 e nesse ano fundou-se o Município de Tanguá, como consequência do afastamento de Itaboraí.

Quanto aos objetivos específicos listados na introdução – em que o primeiro de uma série de cinco, que assinala, em primeiro lugar, **compreender os desafios que são comuns a RMs nacionais e internacionais** –, pode-se afirmar que os desafios comuns às RMs internacionais e nacionais são aqueles relacionados à inexecutabilidade dessas organizações estatais em desafiar a urbanização como produção cumulativa de capital, visto que o que deveria ser público e por essa razão, inclusivo e sustentável, na verdade se arranja para atender ao capital que o sustenta. O atrelamento do Estado aos interesses mercadológicos se evidencia ao moldar os planos na lógica do que ele pode render de riqueza em detrimento das necessidades que as populações de trabalhadores têm de morar, de acesso à educação, saúde, lazer, enfim de viver.

Noutro patamar, as RMs internacionais – notadamente as estudadas nesta tese – se numa perspectiva avançam para uma organização que considera de alguma forma no processo decisório o núcleo central da RM e a representação dos organismos da circunvizinhança, por outro prisma, para questões estruturais, em maior ou menor proporção, ainda padecem de estreita vinculação ao poder central dos seus países.

No segundo objetivo específico – **compreender como a organização federativa brasileira contribui para as dificuldades de implantação das regiões metropolitanas** –, é extensa a abordagem na tese, visto que aqui se exterioriza o intitulado conflito de competências entre os entes federados e, também, o caráter histórico do poder local no Brasil, remanescente da preparação portuguesa de controle e domínio de “suas” terras a partir das localidades mediante instituição de câmaras municipais nas vilas.

Já na Introdução, quando se salienta a própria construção da questão de pesquisa e parte-se da premissa de que há uma série de conflitos e entraves na institucionalização das RMS, assinala-se a dimensão expressiva que a organização federativa do Brasil adquire quando a reflexão é centrada nas dificuldades

institucionais de concretização dessas regiões. O feito legal e constitucional de que os municípios também dispõem de autonomia – já de repisada confirmação pela jurisprudência por mais explicitados que se exteriorizem – concentra expressivas indagações. Perquire-se sobre os arranjos possíveis que considerem, por um lado, poder instituinte do Estado federado de delimitar a territorialização e incluir, ou excluir municípios de uma RM, e, de outro, o poder outorgado constitucionalmente aos municípios de decidir sobre assuntos de interesse local e de autodeterminar suas opções administrativas, orçamentárias, financeiras, tributárias, urbanísticas, legislativas e outras no âmbito de seu território.

Pesquisar sobre tais implicações remete-se ao estudo da composição estatal e das formas organizativas de governo e de Estado que se explorou no terceiro capítulo da tese, ainda que sumariamente, em face da amplitude que esses temas adquirem na ciência do direito e na ciência política.

Ao tratar da autonomia e dos aspectos federativos determinantes para a conformação de Estados nacionais diversos e de Estados federados, municípios e RMs no Brasil, na pesquisa enfatizou-se a já ampla jurisprudência para o reconhecimento da autonomia municipal diante das decisões regionais que não considerem a participação municipal efetiva no processo decisório, relativamente às funções públicas de interesse comum.

Algumas decisões adquiriram ampla ressonância, não somente pelo mecanismo legal da repercussão geral, mas porque estabeleceram paradigmas intransponíveis a qualquer afronta ao poder local que iniciativas de líderes estaduais cobijaram minimizar. É o caso do julgamento da ADI n. 1.842/2013 (Brasil, STF, 2013), que impugnou legislações do Estado do Rio de Janeiro; da ADI n. 2.077, julgada em 2013, que invalidou emenda constitucional promulgada no Estado da Bahia; e múltiplas medidas legislativas ou administrativas que, em suma, resultaram em restrição da competência municipal sobre a matéria em observação.

Em particular, na organização administrativa da União Federal e dos Estados federados, em particular o Estado de Minas Gerais, na tese reverbera-se a revelação constante do diagnóstico do PDDI da RMVA que os organismos institucionais – quais sejam, os escritórios responsáveis por áreas de atuação da ação estatal desconcentrada presentes no Vale do Aço – não observam os limites jurisdicionais da RM ou do colar metropolitano. Essa constatação indica que, ainda que tenha sido

instituída pelo Estado em 1998, portanto há mais de um quarto de século, Minas Gerais ainda não organizou as regionais de escritório do DER, Copasa, Cemig, superintendências da Fazenda estadual, educação e saúde, Advocacia-Geral do Estado, promotorias, organização judicial das comarcas e outros, para jurisdicionar especificamente no território da RMVA.

A União Federal mantém, também, na região, escritórios do Ministério do Trabalho, *campus* de institutos federais vinculados ao Ministério da Educação, Procuradoria Federal de Justiça, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, etc., que não guardam relação jurisdicional com os limites da RMVA. Tal fato revela que o arcabouço institucional brasileiro, embora haja previsão constitucional para tanto, não reconheceu tais limites na RMVA e nas demais RMs do Brasil. Significa inferir que, institucionalmente, não há relevância para o Estado brasileiro a regionalização no modelo previsto no § 3º art. 25 da Constituição da República. Contraditoriamente, o Governo da União, ao organizar suas ações como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destaca destinação de recursos específicos para municípios integrantes de RMs (BRASIL, 2023).

No terceiro objetivo específico, **compreender como o arranjo institucional que desconsidere todos os envolvidos – Estados e municípios, esses últimos polarizados por uma metrópole, mas não somente eles e também os poderes e a sociedade local e regional – pode contribuir para dificultar a institucionalização das RMs**, na tese discorre-se sobre a marca de padrão autoritário que permeia a instituição das primeiras RMs, as oito criadas pela LC n. 14/1973, e a do Rio de Janeiro, estabelecida pela LC n. 20/1974.

Essas normas determinaram que as RMs deveriam se ordenar mediante a conformação de dois conselhos – um deliberativo e outro consultivo – cuja composição deveria ser nomeada pelo governador. No primeiro conselho, com cinco componentes, todos eram escolhidos pelo governador, sendo que, de dois deles, a escolha cairia sobre um de uma lista de três oferecida pelo prefeito da capital e outro obedeceria à indicação dos demais prefeitos da RM. Não é demais lembrar que os prefeitos das capitais eram “biônicos”, isto é, por força do Ato Institucional n. 3, de 5 de fevereiro de 1966 (BRASIL, 1966), os prefeitos das capitais eram nomeados pelos governadores dos Estados.

Sobre o Conselho Consultivo a LC n. 14/1973 estabelecia, em seu art. 2º, § 2º, que sua composição se daria por um representante de cada município integrante da RM sob a direção do presidente do Conselho Deliberativo, isto é, não havia qualquer previsão de participação da sociedade.

Ao dissertar sobre as regiões metropolitanas brasileiras na tese, demonstra-se uma diversidade de arranjos interfederativos, contudo já se revela uma tendência em considerar os municípios como titulares de poder instituídos constitucionalmente e, portanto, em situação de igualdade em face da representação dos Estados federados. Noutra perspectiva, no estudo registra-se que o processo de elaboração dos PDUIs, em grande monta, tem se mostrado mais participativos, assinalando expectativas de que, além do equilíbrio entre os dois entes, seja dispensado maior espaço para a participação da sociedade organizada.

Como a maior parte dos planos ainda não se transformou em lei, o ambiente ainda está no campo das probabilidades, algumas já com alto grau de frustração dessas expectativas, como foi o caso da edição da LC n. 184/2018 (Rio de Janeiro, 2018a), que já descaracterizou o que foi elaborado pelo PDUI e é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro neste momento.

Uma das afirmações que na tese se pode apresentar em conclusões é que, em face das dificuldades de implementação das RMs, dadas as imbricações regulamentares de composição entre atores tão diversos como os órgãos estaduais, as representações municipais e, ainda, a sociedade, quanto maior participação, melhor a interação e maior o potencial de se promoverem decisões que, além de elaboradas como síntese dos anseios da maioria, possam merecer o reconhecimento e a legitimidade de todos para sua concretização.

Como quarto objetivo específico buscou-se **compreender como as dificuldades gerais se expressam na RMVA**. Pode-se afirmar que não há distinções expressivas acerca do impacto dos desafios institucionais entre as demais RMs e a RMVA. O fenômeno da urbanização e da metropolização e suas implicações, dada a cobiça mercadológica pela acumulação, apoiada pelo atrelamento estatal, resulta em exclusão social e privação do acesso à cidade. Entraves à implantação geral e irrestrita ocorrem explícita, ou implicitamente, na RMVA e em outras RMs. Visto de outro modo, a institucionalização participativa e inclusiva das RMs poderia,

reverenciando o interesse coletivo, atentar convincentemente contra o sistema de vantagens específicas.

Ao se perceber que o PDDI teve sua elaboração iniciada em 2012, ou perscrutar que o PDI data de 1976, ou seja, que há estudos e planos com fundamento e corroboração social suficientes, indaga-se sobre as dificuldades da instauração definitiva da RMVA.

As ações concretas do Estado de Minas Gerais de instituição dos organismos metropolitanos para seu funcionamento somente foram efetivas quando se criou a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço (ARMVA), autarquia territorial e especial, após a edição da LC estadual n. 122/2012 (Minas Gerais, 2012). Antes disso houve a publicação da LC estadual n. 90/2006 (Minas Gerais, 2006b), que substituiu a LC estadual n. 51/1998 (Minas Gerais, 1988), contudo, a instalação do Conselho Deliberativo, da Assembleia e de outros órgãos ocorre a partir de 2012. Desde então houve a elaboração do PDDI, mas sua transformação em lei ainda não se efetuou. O próprio Projeto de Lei do PDDI foi apresentado à Assembleia Legislativa pelo deputado Celinho do Sintrocel, e não pelo chefe do Poder Executivo. Depreende-se, assim, que, no nível do Estado federado, no tempo presente não se configurou um consenso ou interesse real sobre a atuação da RMVA.

Outro componente relevante de avaliação é o poder local e o grau de intencionalidade sobre a implementação da RM. Há várias reclamações, inclusive judiciais, contra o cerceamento do poder municipal em face do Estado, contudo, quando se trata do compartilhamento de decisões políticas de ações governamentais entre os municípios da RM, não se percebe ações efetivas para a cooperação.

No âmbito da RMVA, ainda não está resolvida a regularidade da contribuição municipal ao Fundo Metropolitano. As práticas de ação conjunta são tímidas e, das funções públicas de interesse comum, aquela que, embora esteja destacada no art. 30 da Constituição da República como de competência dos municípios, a política de transporte coletivo, ainda está longe de ser resolvida. Essa que é a que mais afeta o cidadão metropolitano, visto que, na circulação regional, de e para o trabalho, estudo ou lazer, cada município a gere individualmente, e de forma intermunicipal, pelo órgão estadual de gestão de estradas e tráfego. Não há gestão metropolitana do transporte coletivo e, se houvesse, dispensaria tanto as municipais quanto a estadual. Não há

dúvida de que essa política e outras de tamanha repercussão há muito já deveriam ser tratadas conjuntamente.

No momento de elaboração desta tese, há em curso na RMVA um processo de constituição de um arranjo próprio para facilitar a assunção dos serviços de saneamento em parte da região metropolitana por representantes do mercado. Se, no âmbito metropolitano, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), sociedade de economia mista, com maior parte do capital público, atua de forma a balancear a operação da demanda e a capacidade de geração de receitas por todo o território regional, mas já ocasionando algum desequilíbrio em desfavor dos habitantes das periferias, seguramente uma empresa privada a substituí-la, penderá para o atendimento exclusivo aos municípios e localidades cujas economias apresentem lucratividade, o que culminará em maior exclusão daqueles que já o são na data atual.

No quinto e último objetivo específico – **verificar medidas ou proposições do PDDI da RMVA que podem minimizar as dificuldades de implementação das RMs** –, busca-se ressaltar as propostas contidas no PDDI. Em caráter especial, na tese provoca-se enfoque num desafio que ainda se apresenta de forma preliminar, contudo, por ser deveras evidente, tende a ser contornado até que suas proporções justifiquem mais uma apreciação de caráter geral pela corte constitucional brasileira.

No terceiro capítulo ao se abordar a relação entre a questão metropolitana e o Estado federado brasileiro, assinala-se que o conflito entre as entidades federadas acerca de competências próprias arrisca ser aprofundado quando tratar de matérias cuja decisão resulta em ultrapassar os limites à representação constitucional de cada poder no âmbito do ente federado.

O texto da pesquisa exhibe variados exemplos de situações que podem impactar o arranjo metropolitano, ou seja, ao serem apreciadas e objetar decisões de caráter regional, deveriam considerar as prerrogativas dos poderes constituídos para decidir sobre as mesmas. E estas controvérsias têm capacidade de ocorrer no nível municipal, em que as câmaras municipais podem ser contrariadas, e também no estadual, visto que o governador e seus assessores responsáveis por áreas específicas, ao participarem de decisões na região metropolitana que ultrapassem o limite das prerrogativas do Poder Executivo estadual, logram afrontar o Poder Legislativo estadual.

O Projeto de Lei que tramita na Assembleia Legislativa para transformar em Lei o PDDI prevê, em seu anexo, que a RM organize formas de “obter a convalidação no âmbito municipal, das decisões metropolitanas relativas às funções públicas de interesse comum”. No rol de projetos a serem elaborados o PDDI propõe a “Elaboração de anteprojeto de Processo Legislativo para validação de decisões metropolitanas junto aos poderes legislativos locais”. Essa proposição sintetiza soluções para uma face de alta relevância para dos desafios por que passam as regiões metropolitanas no Brasil.

Não foi objetivo da pesquisa presumir e até propor possibilidades de regulamentação dessa disposição. As várias menções contidas acerca desse desafio na tese atenderam ao fim de identificar uma adversidade que é real e que, se ainda não adquiriu repercussão significativa, vem permeando situações surgidas nos processos decisórios nas RMs.

No texto, informa-se que ganhou relevância na Região Metropolitana de Natal o Parlamento Metropolitano, hoje presente em RMs como as de Ribeirão Preto, Campinas, Piracicaba, São Paulo, Goiânia, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e outras, sob a tendência de se espalhar por todos o país.

Ao se instaurar o debate sobre a questão que compreende o Poder Legislativo e seu envolvimento com as decisões das regiões metropolitanas pode haver posicionamentos de que esse novo ator, dada a pluralidade de sua composição e o fato de que a representação se dá por meio de partidos políticos com ideologias diversas, pode encetar manifestações de que as adversidades do processo decisório tenderiam a aumentar. Isso poderia ser tido como verdade se não se considerasse que a legitimidade é elemento de fundamental importância nas decisões normativas institucionais.

Introduzir o Poder Legislativo no processo decisório da região metropolitana reafirma a demanda por ampliação da legitimidade e também suporta mais uma constatação que comparece no texto da tese em análises múltiplas. No Brasil, a forma organizativa dos entes federados e a separação dos poderes são cláusulas pétreas, ou seja, não há possibilidade de realização de alterações cerceadoras das prerrogativas municipais, bem como do que prevê a Constituição como próprio de cada poder instituído. O § 4º do art. 60 é imperativo para determinar a imutabilidade destas disposições, senão vejamos:

Art. 60 [...].

[...].

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais (Brasil, 1988).

Ao determinar que não se pode alterar a forma federativa, a Constituição da República referencia-se no que ela mesma estabelece no seu primeiro dispositivo, isto é, que o Estado brasileiro, ou a República Federativa do Brasil, é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Quanto aos poderes, eles estão sob a égide do princípio da separação, da harmonia e da independência, o que significa dizer que não poderá haver imposição de um sobre outro. Isso equivale afirmar que o que a Lei Orgânica Municipal, em consonância com a Constituição, apontou como do escopo da tríade direito, dever e prerrogativa, de determinado poder no âmbito municipal, nenhum outro representante pode negligenciar.

A proposta contida no PDDI da RMVA, ressaltada nesta tese, de que se deve organizar o processo decisório para a validação proposta no âmbito municipal, dessa forma, equivale à manifestação de que o processo decisório centrado apenas na representação do Poder Executivo no Conselho Deliberativo da Região Metropolitana não será suficiente para amalgamar a definição e fazê-la ser cumprida por todos. Há de se ter outro processo que internalize a deliberação para sua apreciação e validação do poder municipal, na forma como ele é constituído, ou seja, mediante tramitação legislativa para, por maioria como é a praxe da atividade parlamentar, referendar o ato regional. No âmbito estadual, é recomendável que as escolhas que afetem questões estaduais em que haja o resguardo da prerrogativa do Poder Legislativo estadual também mereçam apreciação na forma regulamentada.

Pode-se afirmar que o resultado desta pesquisa, em grande parte, visa reafirmar que por mais que o processo decisório na Região Metropolitana seja complexo, maior efetividade ele poderá adquirir se assegurar o envolvimento e a participação de todos os atores governamentais ou não nos resultados que o processo possibilitou. A sociedade metropolitana nutre aspirações de que as políticas públicas tratadas regionalmente considerem as especificidades, contudo, atendam aquilo que objetiva a própria RM, ou seja, o tratamento regional de problemas que sejam de repercussão metropolitana.

Ao final desta pesquisa, ressaltem-se suas limitações, em parte pela complexidade do tema e por suportar abordagens, estudos e reflexões de abrangências mundiais, e noutra parte pelas deficiências próprias do pesquisador e das condições em que a pesquisa se desenvolveu.

Sobre essas condições, apenas para registro, ressaltando que o pesquisador gozava desta única opção, ou seja, se havia interesse em titular no programa PPG-PUR e na grande UFRJ, tais adversidades não poderiam se apresentar como obstáculo, e ele não poderia se escorar nelas para supostamente reivindicar qualquer benesse aleatória sobre o processo de aprendizado e cumprimento dos créditos e de realização da pesquisa e elaboração do texto.

Feita a ressalva, a qualificação foi realizada no limiar da pandemia da Covid-19, e o desenvolvimento da pesquisa e a elaboração da tese tiveram o prejuízo das limitações impostas pela circulação da doença. Sem dedicação exclusiva, ao contrário, trabalhando como superintendente e depois como diretor da maior instituição prestadora de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) do País, sediada no município de Belo Horizonte, comparecendo todos os dias na entidade e atuando administrativamente na gestão direta dos desafios extremados que a disseminação do vírus acarretou, com o objeto de estudo localizado no Vale do Aço, portanto, no interior do Estado de Minas Gerais, a possível decisão pela desistência frequentou por vezes as reflexões individuais e os diálogos entre o pesquisador e o orientador, superadas pelas decisões compreensivas da coordenação da Universidade quanto ao tempo para conclusão dos trabalhos.

Muitos dados e análises que poderiam ter tido acurácia maior no seu tratamento estão condicionados às limitações arroladas acima, mas também às debilidades do autor e podem carrear risco em generalizações que talvez não se confirmem, com maior aprofundamento em outras pesquisas realizadas e/ou por realizar. Os contextos das regiões metropolitanas brasileiras e mundiais são diversos, mas principalmente as nacionais se aproximam quanto às condições em que a maioria da população se sujeita, porém, adverte-se quanto a interpretações excessivamente amplas dos resultados desta pesquisa.

O estudo do caso da RMVA é limitado por si só, o que pode afetar as conclusões elencadas, entretanto, ele aponta alguns indícios de desafios que estão ocorrendo ou que estão por vir e, de outro modo, soluções que podem ser testadas

nela mesma com o advento da transformação em lei das proposições do PDDI – que, espera-se ocorra brevemente – e, também, dadas as condições socioeconômicas e urbanísticas da própria região metropolitana e que poderão sustentar projetos e ensaios novos no porvir.

Algumas questões sublinhadas que certamente permearão os debates sobre as regiões metropolitanas de forma cada vez mais intensa são grifadas a seguir como ideia de seguimento que essa e qualquer outra pesquisa sobre o tema deve suscitar. Não são questões amplas, ao contrário, as indagações arroladas têm como objetivo identificar poucas questões específicas sobre assuntos tratados na tese, com a certeza de que há inúmeras outras, arrolam-se três de significado relevante:

É possível articular a institucionalização e o processo decisório na região metropolitana de forma a combater as ações individuais e de grupos locais e regionais, os interesses mercadológicos acumulativos e excludentes e atuar na inclusão social e racionalidade do uso dos recursos naturais?

Em que medida as regiões metropolitanas podem atuar para consolidar o arcabouço federativo brasileiro, permeando a concertação necessária entre os entes federados envolvidos?

Como introduzir o Poder Legislativo estadual e o municipal no processo decisório da Região?

Encerra-se a redação desta tese destacando as expectativas de que a RMVA se viabilize, visto que isso pode representar, no âmbito da região do Vale do Aço, o tratamento regionalizado das questões que afetam a todos que ali trabalham e vivem. Ao se raciocinar sobre a história regional que foi resgatada parcialmente neste texto, considerando suas dimensões e população, poder-se-ia apontar que a plenitude de funcionamento da RMVA pode representar um caminho de volta à interação cultural, social, urbanística e mesmo econômica do Vale do Aço.

A caracterização da região demonstra que, em passado recente, todas as localidades da aglomeração urbana, hoje emancipadas e individualizadas, estavam sob uma gestão. Não se faz juízo sobre isso, conquanto o que se alude é que a sociedade e os poderes instituídos, cada um atuando no limite da justa medida, possam eleger os assuntos que devem ser tratados em caráter regional e submetê-los a um amplo processo de construção de decisões coletivas legitimadas pelas institucionalidades e sociedade regional.

Expectativas como essas são motivadoras e reveladoras de uma identidade cultural em construção e de uma possibilidade real de institucionalização do processo de produção e articulação do desenvolvimento sustentável, mediado por elaboração e execução de políticas públicas de interesse comum. Para tanto, propostas contidas no PDDI, como a articulação da diversidade em rede, a identificação de problemas comuns e a introdução de instrumentos regulatórios metropolitanos legitimados, podem traduzir a reversão dos localismos e dos jogos de vantagens das elites locais e regionais.

Parafraseando o poeta popular mineiro, Rogerio Flausino, da Banda Musical Jota Quest, a afirmação de que “estamos esperando dias melhores pra sempre”, ilustra as expectativas coletivas para Região Metropolitana do Vale do Aço.

Por fim, reproduz-se a poesia de um músico migrante do Estado do Espírito Santo, radicado desde a década de 1950 na Região do Vale do Aço, Roberto José (José, 1985).

Grãos de sonhos

Aqui eu plantei
 Aqui eu hei de colher
 A safra dos frutos doces do meu sonhar
 Aqui nessa terra rôta de pedra e pó
 Aqui nesse tempo rude de ferro e nó
 Plantei as sementes vivas hão de vingar

Nem que seja regado a lágrima
 Suor ou sangue
 Eu faço esse solo dura brotar raiz
 E colho no tempo certo meu justo ganho
 Se aqui plantei os meus grãos de sonhos
 Vai ser aqui que eu vou ser feliz

Quem viver verá
 Quem viver verá

Balançando ao vento
A safra dos frutos do meu sonhar
Quem viver verá
Balançando ao vento
A safra dos frutos do meu sonhar

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro**: pesquisas. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Representação do Brasil, 1998.
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO (ARMVA). **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMVA**: documento de propostas: Macrozoneamento. 2019. Disponível em: <<https://www.agenciarmva.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PDDI-Documento-de-Propostas.pdf>>. Acesso em: 1º mar. 2019.
- AGUIAR FILHO, João Costa; MENDONÇA, Juliana Dornelas Machado Flores de. Projeto de pesquisa: **Percepções do Poder Legislativo sobre Região Metropolitana: um estudo da governança metropolitana no Vale do Aço**. Diretoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão. Coordenadoria de Pesquisa e Iniciação Científica. Centro Universitário do Leste de Minas Gerais. 2016.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987.
- ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **Federalismo fiscal brasileiro e as contribuições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ANDRADE. Vanessa de Araújo. A reforma Pereira Passos (1902-1906), a memória da escravidão e algumas implicações sociais e raciais. Mosaico – Volume 9 – Número 15 – 2018. CPDOC/FGV. P. 86 a 104. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rm.v9n15.2018.76897>. Acesso em: março de 2021.
- ARQUIVO NACIONAL. **Divisão de Inteligência do Departamento da Polícia Federal-BR DFANBSB ZD**. Distrito Federal. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/pagina_inicial.asp> . Acesso em: março de 2021.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Políticas Públicas ao seu Alcance**. Evolução da receita e da despesa do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento (valores atualizados). Minas Gerais — 2004-2013. Belo Horizonte. 2014. Disponível em: https://politicaspublicas.almg.gov.br/temas/industria_comercio_servicos/dados_indicadores/dado_indicador10.html?tagNivel1=241&tagAtual=241. Acesso em mar. 2021.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Projetos de Lei. Projeto 2032/1994. **Cria a Região Metropolitana do Vale do Aço**. Belo Horizonte. 1995. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/2032/1994>. Acesso em mar. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Projetos de Lei. Projeto 02/1995. **Institui a Região Metropolitana do Vale do Aço, dispõe sobre sua organização e Funções e dá outras providências.** Belo Horizonte. 1995. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/?pesquisou=true&q=VALE+DO+A%C3%87O&tipo=&num=&ano=1995&autor=&relator=&sitSitGeral=&situacaoTramitacao=2&tramitacao=&dataInicio=&dataFim=&ordem=0>. Acesso em mar. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Deputados. Legislaturas anteriores. **12ª Legislatura (1991 – 1995).** Belo Horizonte. 1995. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/a-assembleia/deputados/legislaturas-antiores/?pesquisou=true&aba=14a&legislatura=14&codSituacao=1>. Acesso em mar. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Legislação mineira. Resolução nº 5.065, de 31/05/1990 (revogada). **Contém o Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte. 1990. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/RAL/5065/1990/>. Acesso em mar. 2021. ASCHER, François. **Metápolis ou l’avenir des villes.** Paris: Odile Jacob. 1995.

AVRITZER Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública** [online], v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002>. Acesso em: 1º maio 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAHIA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 7 DE 18/01/1999 - DOE 19/01/1999. Disponível em: https://transparencia.cmcamacari.ba.gov.br/_PDF/legislacao/Constituicao_do_Estado_da_Bahia.pdf. Acesso em mar. 2023.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo.** Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BELSITO, Bruno Gazzaneo; TANNURE Ricardo Tomaz. Discussão sobre a necessidade de autorização legislativa para concessões de serviços públicos. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 345-400, dez. 2018. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16862/3/PRArt_Autorizacao%20legislativa%20para%20concessoes%20de%20servicos%20publicos_compl_BD.pdf>. Acesso em: jan. 2023.

BERLIM-BRANDENBURG.DE. **Região da capital Berlim-Brandemburgo.** Disponível em: <<https://www.berlin-brandenburg.de/politik-hauptstadtregion-berlin-brandenburg/>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

BERLIN.BE. **Constituição de Berlim**. Chancelaria do Senado de Berlin. Disponível em <<https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senat/verfassung/artikel.41514.php>>. Acesso em: jan. 2024.

BITTAR, Jorge (Org.). **O modo petista de governar**. São Paulo: Camargo Soares, 1992.

BLANCO JÚNIOR, C. Experiências de gestão e governança metropolitanas pós-Constituição Federal de 1988. ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais...**, São Paulo: USP, 2017. Disponível em: <anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1593/1572>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE Paes de. A Constituinte e a Constituição de 1988. In: _____; _____. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 593-600. Disponível em: <<http://brasilindependente.weebly.com/uploads/1/7/7/1/17711783/ato-adicional-de-1834.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BONAVIDES. Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean Claude. **A profissão do sociólogo**: preliminares epistemológicos. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As cidades das cidades**. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2006.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. **Milton Santos e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo. 2004.

BRASIL (Constituição). Emenda Constitucional (EC) n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jan. 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em: 1º fev. 2019.

BRASIL (Constituição). Emenda Constitucional (EC) n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Ato Institucional n. 3 (AI-3), de 5 de fevereiro de 1966. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm>. Acesso em: 1º ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1824**, Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm#art83>. Acesso em: 1º set. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Texto constitucional de 16 de julho de 1934 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 1º set. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Texto constitucional de 10 de novembro de 1937 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 1º out. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Texto constitucional de 18 de setembro de 1946 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 1º set. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Texto constitucional de 24 de janeiro de 1967 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 1º set. 2019.

BRASIL. Constituição (1981). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1981. Texto constitucional de 24 de fevereiro de 1981 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 fev. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 1º set. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Brasília,

5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º set. 2019.

BRASIL. Decreto n. 2.201, de 8 de abril de 1997. Dispõe sobre as condições complementares para a efetivação da transferência de ações de emissão da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, de que trata o art. 4º da Medida Provisória n. 1.481-47, de 14 de março de 1997a. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 abr. 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2201.htm>. Acesso em: 1º jan. 2019.

BRASIL. Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jul. 1985. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1º jan. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 abr. 1939. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1202.htm>. Acesso em: 1º jan. 2019.m

BRASIL. Governo Federal. Contrato de Concessão. Ministério do Transportes, Vale do Rio Doce. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jun.1997. Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/concessoes-ferroviarias/vale-estrada-de-ferro-vitoria-a-minas/contrato-de-concessao-e-aditivos/contrato-de-concessao.pdf/view>. Acesso em: 3 set. 2023.

BRASIL. Governo Federal. Malha da Estrada de Ferro Carajás e Estrada de Ferro Vitória a Minas: Resolução CND n. 2, de 5 de março de 1997. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 abr. 1997b. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/concessoes-ferroviarias/vale-estrada-de-ferro-vitoria-a-minas/processo-de-licitacao/edital-efc-e-efvm.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm#art2>. Acesso em: 1º jan. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 1º fev. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jul. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm>. Acesso em: 1º jan. 2024.

BRASIL. Lei n. 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, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 1º fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 1º fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm>. Acesso em: 1º abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Casa Civil. **Mobilidade urbana sustentável**: mobilidade urbana: grandes e médias cidades. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes-2023/eixos/cidades-sustentaveis-e-resilientes/mobilidade-urbana-grandes-e-medias-cidades>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.077/Bahia, de 6 de março de 2013. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Pacto federativo. Partilha de competência. Municípios. Matéria de interesse local. Limitação positivada no texto de Constituição estadual. Aparente inconstitucionalidade. Art. 30, I, da Constituição. Medida cautelar na Rel. Min. Ilmar Galvão. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, 9 out. 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088#:~:text=ADI%202.077%2DMC%20%2F%20BA&text=a%C3%A7%C3%A3o%20sustenta%20que%3A-,%22%20.,se%20permitir%20fazer%20tamanho%20restri%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 1º set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.826/RJ. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico, apreciada conjuntamente as ADI 1842, 1843

e 1906. Primeiro Rel. Min. Mauricio Corrêa, substituído por Min. Gilmar Mendes. **Diário de Justiça eletrônico**, 29 ago. 2002. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14812901>. Acesso em: março de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842/RJ, de 6 de março de 2013. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Rel. Min. Luiz Fux. **Diário de Justiça eletrônico**, 16 set. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: março de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI, n. 1843/ RJ, apensada à Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico 1.842/2013. Relator: Min. PRESIDENTE, Data de Julgamento: 30/06/2006, Data de Publicação: DJ 02/08/2006 PP-00020. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/19140544>. Acesso em: março de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.884-MG. Táxi – Região Metropolitana – Disciplina. Compete ao Estado a disciplina do transporte individual de passageiros por táxi em região metropolitana. Rel. Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça**, Brasília, 26 out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754324442>. Acesso em: 1º set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.573/Alagoas. Controle de constitucionalidade. Julgamento conjunto das ADIS n.6.573 e n. 6.911. Organização político-administrativa. Região Metropolitana de Maceió. Lei Complementar n. 50/2019, do Estado de Alagoas. Sistemas de saneamento básico não interligados. Ausência de conurbação. Situações não impeditivas da constituição de Região Metropolitana. Serviço público de interesse comum metropolitano. Autonomia municipal [...]. Rel.: Edson Fachin. Julg. 13 maio 2022. Publ. 27 maio 2022a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762107550>. Acesso em: 8 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 845-5/Amapá. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 224 da Constituição do Estado do Amapá. Garantia de "meia passagem" ao estudante. Transportes coletivos urbanos rodoviários e aquaviários municipais [artigo 30, V, da Constituição do Brasil] e transportes coletivos urbanos rodoviários e aquaviários intermunicipais. Serviço público e livre iniciativa. Violação do disposto nos artigos 1º, inciso IV; 5º, *caput* e incisos I e XXII, e 170, *caput*, da Constituição do Brasil. Rel. Min. Eros Grau. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, 7 mar. 2008. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/2925191>. Acesso em: 7 mar.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). ADI n. 6.911, de 16 de maio de 2022/Alagoas. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Controle de constitucionalidade. Julgamento conjunto das Adis n. 6.573 e n. 6.911. Organização político-

administrativa. Região Metropolitana de Maceió. Lei Complementar n. 50/2019, do Estado de Alagoas. Sistemas de saneamento básico não interligados. Ausência de conurbação. Situações não impeditivas da constituição de região metropolitana. [...]. Rel.: Min. Edson Fachin. Julg. 16 maio 2022. **Diário Justiça eletrônico**, Brasília, 1º set. 2022b. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1676636557/inteiro-teor-1676636560>>. Acesso em: março de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863/Alagoas. Controle de constitucionalidade. Saneamento básico. Região Metropolitana de Maceió. Resoluções AM 05/2019 e 01/2020 da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió. Resoluções CD 04/2019 e 01/2020 do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió. Itens 1.1, “I”, 6.1, “H”, e 10.3 do Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió [...]. Rel. Min. Edson Fachin. Julg. 16 maio 2022. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, 24 jun. 2022c. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur466433/false>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, jul./set. 1991. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=repositorio/oim/_documentos/C2E2202D-B55A-5493-9695F0DF427A6F0618032015103318.pdf&i=2722>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRITO, C. A. **Petrobras e a gestão do território no Recôncavo Baiano**. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/jpst2/pdf/brito-9788523209216.pdf>>. Acesso em: março de 2021.

CALDEIRA JÚNIOR., Roberto Alves. Avaliação do processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço-MG. 2018. 122 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2018. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/22408/1/texto%20completo.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL. Atividades da Comissão especial para criação do Parlamento Comum: relatório n. 3. Natal, 2001. In: CLEMENTINO, M. M. A região metropolitana e o Parlamento Comum: a carta de vereadores da Grande Natal. **Cadernos Metrôpole**, n. 10, p. 27-54, 2003 Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9198>>. Acesso em: 1º dez. 2021.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5. ed. Campinas, SP: Unicamp, 2007. Disponível em: <<https://www.economia.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/geral/Raizes-da-concentracao-industrial-em-Sao-Paulo.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2023.

CARTA régia de 13 de maio de 1808. In: **Coleção das Leis do Brasil**: cartas de lei, alvarás, decretos e cartas régias. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891, p. 37-41. (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/anterioresa1824/cartaregia-40169-13-maio-1808-572129-publicacaooriginal-95256-pe.html>. Acesso em: 10 fev. 2021

CARVALHO NETO, Mário. A história do teatro na região do Vale do Aço. **Revista Caminhos Gerais**, Coronel Fabriciano, 22 maio 2020. Disponível em: <<https://revistacaminhosgerais.com.br/nossa-historia/a-historia-do-teatro-no-vale-do-aco/>>. Acesso em: maio de 2022.

CARVALHO NETO, Mário. Uma breve história de Ipatinga. **Revista Caminhos Gerais**, Coronel Fabriciano, 29 abr. 2021a. Disponível em: <<https://revistacaminhosgerais.com.br/videos/uma-breve-historia-de-ipatinga/>>. Acesso em: 2 maio 2022.

CARVALHO NETO, Mário. Uma breve história de Timóteo. **Revista Caminhos Gerais**, Coronel Fabriciano, 29 abr. 2021b. Disponível em: <<https://revistacaminhosgerais.com.br/videos/uma-breve-historia-de-timoteo/>>. Acesso em: 2 maio 2022.

CASARO, Rita. Fim da Emplasa e o risco de abandono do planejamento. **Jornal do Engenheiro**, São Paulo, 2 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.seesp.org.br/site/index.php/comunicacao/noticias/item/18447-fim-da-emplasa-e-o-risco-de-abandono-planejamento>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. Ruptura. **A crise da democracia liberal**. Tradução de Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a sociedade em rede. Tradução de Roneide Venancio Majer. 18. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

CASTRO, José Nilo de. O poder regional: autonomia municipal e constituinte. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 1, 1987.

CAVALCANTI, Flavio de. Ferromodelismo, trens e ferrovias. **Centro Oeste**, 2017. Disponível em: <<http://vfco.brazilia.jor.br/centro-oeste/revista/sobre.a.revista.shtml>>. Acesso em: 2 jan. 2022.

CENTRO UNIVERSITÁRIO CATÓLICA DO LESTE DE MINAS GERAIS (Unileste). **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)**: Região Metropolitana do Vale do Aço. **Docplayer**, 2014, v. 1-4. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/1366510-Plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-pddi.html>>. Acesso em: 1º jan. 2022.

CHATGPT, 2023. Disponível em: <<https://chat.openai.com/c/10f1f954-01f4-4487-a705-fbd1c3bf6c30>>. Acesso em: 6 out. 2023.

CHETRY, Michael. A métropole du Grand Paris: real avanço ou compromisso ruim? **Observatório das Metrópoles**. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT). 31 jul. 2013. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/o-nascimento-da-metropole-du-grand-paris/>>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CLEMENTINO, M. do L. M.. A região metropolitana e o Parlamento Comum: a carta de vereadores da Grande Natal. **Cadernos Metrópole**, n. 10, p. 27-54, 2003. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9198>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

CODATO, Adriano; GUANDALINI JR., Walter. O código administrativo do Estado Novo: a distribuição jurídica do poder político na ditadura. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, [online]. v. 29, n. 58, p. 481-504, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/eh/v29n58/0103-2186-eh-29-58-0481.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2019.

COLOMBO, Sylvia; PRADO, Maria Lígia Coelho; SOARES, Gabriela Pellegrino. **Reflexões sobre a democracia na América Latina**. São Paulo: Ed. Senac, 2007.

CONFÉDÉRATION SUISSE. **The federal council**. 2024. Disponível em: <<https://www.admin.ch/gov/en/start.html>>. Acesso em: 1º abr. 2024.

CORRÊA, Luís Rafael Araújo. **A guerra de D. João contra os índios Botocudos: contexto e motivações**. História em Rede. 16 ago. 2019. Disponível em <<https://historiaemrede.medium.com/a-guerra-de-d-jo%C3%A3o-contra-os-%C3%ADndios-botocudos-contexto-e-motiva%C3%A7%C3%B5es-52df072e1f71>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

CORREIA, Telma de Barros. De vila operária a cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente/SP, n. 4, maio 2001. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/59/43>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**. Brasília: IPEA. 2014.

COSTA, S. A. P.; TEIXEIRA, M. C. V.; SALGADO, M.; GIMMLER NETTO, M. M. A investigação da forma urbana em Minas Gerais, Brasil. **Urbe**: revista brasileira de gestão urbana, n. 12, e20200095, 2020. n. 12. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/PYKWxr4kskJ5HjMCnhCrmrC/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2023.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. São Paulo: Zahar, 1996.

DALLARI, Dalmo **O estado federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DIAS, Robson Santos. A saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro. **Revista brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 131-154, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/5175>>. Acesso em: 5 abr. 2023

DIAS, Robson Santos. Um estado sem planejamento urbano e regional: a saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 131-154, jan./abr. 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/60003/Documents/JOAO%20COSTA/DOCTORADO/2024/RIO%20DE%20JANEIRO/A%20SAGA%20DA%20FUNDREM.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

DO ESTADO da Guanabara ao Estado do Rio de Janeiro: a fusão. [202?]. Disponível em: <<https://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/historia-do-brasil/rio-de-janeiro/3365-a-fusao-do-estado-da-guanabara-ao-estado-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 6 fev. 2022.

DYE, Thomaz R. **American federalism**: competition among governments. Massachusetts: Lexington Books, 1990.

EGLER, Tamara Tania Cohen; POGGIESE, Hector Atilio; MIRANDA, Elis de Araújo. **Método e ação no pensamento de Ana Clara torres Ribeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

ELAZAR, Daniel J. **American federalism**: a viwe from the states. New York: Harper & How Publishers, 1984. Disponível em: <<https://www.jcpa.org/dje/articles2/amfed.htm>. 1 set. 2019>. Acesso em: 1º fev. 2019.

ELAZAR, Daniel J. **Design constitucional e compartilhamento de poder na época pós-moderna**. Lanham, MD: Jerusalem Center for Public Affairs and University Press of America, 1991, p. 3-22. Disponível em <<https://www.jcpa.org/dje/articles3/constdesign.htm>. Acesso em: 1º set. 2019.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

ELAZAR, Daniel J. **Federal systems of the world**: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements. Jerusalem: Longman Current Affairs, 1994a. Tradução de Google Translate. Disponível em: <<http://jcpa.org/publication/daniel-elazar-library/>>. Acesso em: 1º set. 2019.

ELAZAR, Daniel J. Federalismo comparado e pós-estatística. **Publius**, Oxford, v. 30, n. 4, p. 155-168, 2000 (Ensaio em memória de Daniel J. Elazar). Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3330936>>. Acesso em: 1 out. 2019.

ELAZAR, Daniel J. **Federalismo**. 1994b. Disponível em: <<http://jcpa.org/publication/daniel-elazar-library/>>. Acesso em: 1º set. 2019.

ELAZAR, Daniel J. **Federalismo**: uma visão geral. Pretória: HSRC Publishers. 1995. Disponível em: <<https://www.HSRC.Press.ac.za>>. Acesso em: 1 out. 2019.

ELAZAR, Daniel J. International and comparative federalism. **Political science & Politics**, Whashington. D.C. v. 26, n. 2, 1993. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/abs/international-and-comparative-federalism/5612E68138CDB49FA3B405C2EDF7DA54>. Acesso em: 1º out. 2019.

ELAZAR, Daniel J. **Sistemas federais do mundo**: um manual de acordos federais, confederais e de autonomia. 1994c. Disponível em <https://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm>. Acesso em: 1º set. 2019.

ELAZAR, Daniel. Comparando sistemas federais nos anos 90. **The Journal of Federalism**, v. 27, n. 4, 1997.

Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA). Plano De Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI/RMSP. Diagnóstico final. P. 5. Dados da Fundação Seade de 2012. Setembro. 2019. Disponível em: https://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0018_diagnostico_final.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo Publifolha, 2000, v. 2. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5506918/mod_resource/content/1/Faoro%20-%20O%20renascimento%20liberal%20e%20a%20Rep%C3%ABlica.pdf. Acesso em: 5 set. 2023

FERGUSON, John. **The heritage of hellenism**: the greek world from 323 BC to 31 BC. New York: Science History, 1973.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: _____ (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. Disponível em: https://portilhocosta.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Direito_Urbani%CC%81stico_e_Poli%CC%81tica_Urbana_no_Brasil.pdf. Acesso em: 6 ago. 2022.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão das regiões metropolitanas. **Consultor Jurídico**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-05/edesio-fernandes-desafio-gestao-metropolitana2/#>. Acesso em: 1º fev. 2023.

FIX, Mariana. **São Paulo, cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo. 2007.

FLAUSINO, Rogério. Dias melhores. **Discografia de Jota Quest**. 2000. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Discografia_de_Jota_Quest. Acesso em: 17 mar. 2024.

FRANCE. Conseil Constitutionnel. **Décision n. 2013-687 DC du 23 janvier 2014**. Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

République française. 2014. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2013687DC.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2023

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210 f. (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). **Teorias da Administração Pública**. 2017. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP.>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Centro de Desenvolvimento Urbano. **Plano de desenvolvimento integrado do aglomerado urbano do Vale do Aço**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1978. v. 2. Disponível em: <bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=49144>. Acesso em: 3 ago. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretrizes de Desenvolvimento para a Microrregião do Vale do Aço. Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais. Rio de Janeiro, 1974. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=48973>. Acesso em: 1º set. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Usiminas**: 25 anos. Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais. Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=52590>>. Acesso em: 1º out. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Usiminas**: 25 anos. A implantação. Depoimento de Gil Guatimosim Júnior. Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais. Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=52586&codUsuario=0>. Acesso em: 1º out. 2023.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. Disponível em: <<http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

GENRO, Tasso; CARMO, Maria do; ANANIAS, Patrus; POINT, Raul; RODRIGUES, Edmilson; PALOCCI, Antônio; DULCI, Luiz; CARVALHO, Gilberto; DUTRA, Olivio; ALVAREZ, Cesar; NÓBREGA, Luiz Sérgio; SOARES, Delúbio; DANIEL, Celso;

GARCIA, Marco Aurélio. **Desafios do governo local: o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Marcos Emilio. O colecionador de virgens. **Revista Playboy**, ano 20, n. 227, jun. 1994.

GORDON Ian; TRAVERS Tony. London: planning the ungovernable city. **Cultura e Sociedade da Cidade**, v. 1, n. 2, p. 49-55, Escola de Economia e Ciência Política de Londres. jun. 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/229227525_London_Planning_the_ungovernable_city>. Acesso em: 8 dez. 2023.

GOVERNO de SP coordena retomada do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana. **Portal de Notícias do Estado de São Paulo**, 14 ago. de 2023. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sp-coordena-retomada-do-conselho-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-2/>>. Acesso em: 1º dez. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo. José Bushatvskr, 1974.

GUANDALINI JR., Walter; CODATO, Adriano. O código administrativo do Estado Novo: a distribuição jurídica do poder político na ditadura. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro [online]. v. 29, n. 58, p.481-504, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-21862016000200481&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 1º out. 2019.

GUATIMOZIM, Gil. Depoimento [1986]. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Usiminas: 25 anos**. Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=52590>>. Acesso em: 1º out. 2023.

GUERRA, João Batista. **Vazio Verde – A amanhecer de Ipatinga**. Empresa jornalística Revisão. Ipatinga. 1985.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Fulgor Biblioteca de Estudos Brasileiros, 1963.

HAMILTON, Alexander; MADISON James, JAY John. **O federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840. Disponível em: <http://files.libertyfund.org/files/788/0084_LFeBk.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2019.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Tradução de Rogerio Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. Tradução de Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Direito à Cidade** Trad. Jair Pinheiro, Versão foi cotejada com a publicada na New Left Review, n. 53, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 1º ago. 2019.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HORBACH, Beatriz Bastide. Observatório constitucional: federalismo alemão fortalece competências estaduais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 ago. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-15/observatorio-constitucional-federalismo-alemao-fortalece-competencias-estaduais?imprimir=1#_ftn8>. Acesso em: 1º ago. 2019.

HORTA, Cid Rebelo. **Famílias governamentais de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Santa Maria, 1964.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional brasileiro e regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. 1975; **Revista de Direito Público**, v. 7, n. 29, p. 9-16, maio/jun. 1974. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182005>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

INFORME ECONÓMICO Y COMERCIAL. Berna: Oficina Económica y Comercial de España, 2018. Disponível em: <<http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/D44B6A7F617A5820B03604BCF439C369.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Catálogo histórico**. 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/joaomonlevade.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo de 2007**. Disponível em: <<https://censo2007.ibge.gov.br/>. 2007>. Acesso em: 10 mar. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro/Coordenação de Geografia: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do->

territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em: 2 mar. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150820_relatorio_arranjos_riode_janeiro.pdf. Acesso em: 9 mar. 2022.

JOSÉ, Ivo. **História da criação da Região Metropolitana do Vale do Aço**. Parte II. Entrevista estruturada com o ex-Deputado Federal Ivo José concedida a João Costa Aguiar Filho. (Não publicada).

JOSÉ, Roberto. **Grãos de sonhos**. 1985. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/roberto-jose/graos-de-sonhos.html>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRENAK, Douglas. Borun Krenak: 200 anos de resistência à Guerra Justa. **Educação Pública**. Diretoria de Extensão da Fundação CECIERJ; Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro, 3 jun. 2008. Disponível em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/historia/0063.html>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

LANGFUR, Hal. **The forbidden lands**: colonial identity, frontier violence, and the persistence of Brazil's eastern Indians, 1750-1830. Disponibilizado por Luís Rafael Araújo Corrêa. Stanford: Stanford University Press, 2006.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Direito econômico**: soberania e mercado mundial. Belo Horizonte: Del Rey, 2005a.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Relativização inconstitucional da coisa julgada**: temática processual e reflexões jurídicas. Belo Horizonte. Del Rey. 2005b.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o sistema representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia da Letras, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad. Sergio Martins. 2 ed. Editora UFMG, Belo Horizonte. 2019.

LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia de (Org). **Desafios da metropolização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, p. 35-68. Disponível em:

<https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20132/1/ICS_JFerrao_Governanca_CLI.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. *In*: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MARAFON, Glaucio José; SILVA, Augusto César P. da. (Org.). **Metropolização do espaço**: gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 35-68.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret. 2006.

LOPES, Lucas. Depoimento [1986]. *In*: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Usiminas**: 25 anos. Biblioteca Digital do Estado de Minas Gerais. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=52590>>. Acesso em: 1º out. 2023.

LOUREIRO, Anita. Por uma episteme dialógica, sensível e criativa: uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro. **Revista Tamoios**, São Gonçalo (RJ), ano 8, n. 1, p. 13-29, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/3293>>. Acesso em ; 1º jan. 2019.

LOUREIRO, Vicente; LEITE, Vera França e. Por uma região metropolitana eficiente, equilibrada e sustentável: contribuição da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole. Brasília: Ipea, 2018. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Repositório do Conhecimento do IPEA. 2018. Cap. 8. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=32908>. Acesso em: 2 jan. 2024.

MAGLIO, Ivan Por que desmontar a estrutura da Emplasa? **Jornal da USP**, São Paulo, 12 jun. 2019. Disponível em <<https://jornal.usp.br/artigos/por-que-desmontar-a-estrutura-da-emplasa/>>. Acesso em: 1º dez. 2020.

MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias**: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Ed. Todavia, out. 2020.

MAPA-RMSP. *In*: WIKIPEDIA, 28 ago. de 2012. Disponível em: <<https://de.m.wikipedia.org/wiki/Datei:Mapa-RMSP-subregions.svg>>. Acesso em: 2 nov. 2022.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARINGONI, Gilberto. A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, Ano 13, n. 88, p. 43-57, 23 nov. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/ed88/161123_revista_desafios_88.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2023.

MATTOS, Ana Letícia Queiroga de. **A realidade constitucional da República Federal da Alemanha**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 43, n. 169, p. 127-142, jan./mar., 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92296>>. Acesso em: 2 jan. 2023.

MELO, Amir José de. **“Padres subversivos”**: as representações da “Igreja Progressista” do Vale do Aço na mira do aparelho repressor (1968-1972). Orientador: Profº Drº Eduardo Scheidt. 2006. 120 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Severino Sombra (USS), Vassouras, RJ. 2006. Disponível em: <<https://livros01.livrosgratis.com.br/cp039853.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

MELO, Evaldo Cabral de. Revolução pernambucana de 1817. In: SHWARCZ, Lilia Mariz; STARLING, Heloisa M. (Org.). **Dicionário da República**: 51 textos críticos. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

MENDONÇA, R. S. R. **O urbanismo modernista em Minas Gerais**: o caso “Ipatinga”. Orientadora: Maria Lúcia Malard. 2006. 103 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e *Urbanismo*) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

METROPOLE DU GRAND PARIS. Cidade. Nossas ações e projetos. Nossas novidades. Disponível em: <https://www.metropolegrandparis.fr/fr>. Acesso 1 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais, 21 set. 1989. Texto constitucional na íntegra com as emendas constitucionais promulgadas, atualizado até a mais recente anotação. **Diário Oficial do Estado**, Belo Horizonte, 21 set. 1989. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>>. Acesso em: 1º out. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 44.602, de 22 de agosto de 2007**. Contém o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM –, instituído pela Lei Complementar 88, de 12 de janeiro de 2006. Palácio da Liberdade, Belo Horizonte, 22 ago. 2007. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/3/1972/>>. Acesso em: 3 out. 2023.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 122, de 4 de janeiro de 2012. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – Agência RMVA –, e altera a Lei Complementar n. 90, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 5 jan. 2012. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/122/2012/>>. Acesso em: 4 out. 2023.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 3, de 28 de dezembro de 1972. Contém a organização municipal do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Palácio da Liberdade. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: Imprensa Oficial, 1973. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/197?locale=en>>. Acesso em: 3 out. 2019.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 51, de 30 de dezembro de 1998. Institui a Região Metropolitana do Vale do Aço, dispõe sobre sua organização e funções e dá outras providências. **Diário do Executivo (Minas Gerais)**, Belo Horizonte, 31 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2148>>. Acesso em: 5 out. 2017.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 88, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 13 jan. 2006a. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/88/2006/>>. Acesso em: 7 out. 2019.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 90, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 13 jan. 2006b. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/90/2006/?cons=1>>. Acesso em: 5 out. 2019.

MINAS GERAIS. Lei n. 15.775, de 17 de outubro de 2005. Regulamenta o serviço público de transporte individual de passageiros por táxi em região metropolitana e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 18 out. 2005. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/15775/2005/?cons=1>>. Acesso em: 6 out. 2019.

MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)**: Região Metropolitana do Vale do Aço. Anexo 1. Documento de propostas. Governo do Estado de Minas Gerais. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço, dez. 2019. Disponível em: <<https://www.agenciarmva.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/PDDI-Documento-de-Propostas.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2020.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei Complementar n. 2/1995. Institui a Região Metropolitana do Vale do Aço, dispõe sobre sua organização e funções e dá outras providência. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 23 mar. 1995. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PLC&num=2&ano=1995>>. Acesso em: 8 ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei Complementar n. 50/2020**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço, nos termos das Leis Complementares n. 88 e n. 90, de 12 de janeiro de 2006. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PLC&num=50&ano=2020>>. Acesso em: 4 jun. 2022.

MINAS GERAIS. **Projeto de revitalização e modernização dos distritos industriais**: plano de ação: Distrito Industrial Ipatinga. Superintendência de Desenvolvimento Industrial Gerência de Projetos para a Indústria. 2016. Disponível em: <<http://www.codemge.com.br/wp-content/uploads/2018/10/di-ipatinga-plano-de-acao.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2023.

MINAS GERAIS. **Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais** (SIAFI-MG). Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://www.siafi.mg.gov.br/fcag/SIAFI/site_siafi_mg/siafi>. Acesso em: 30 abr. 2014.

MINISTERIO DA ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA. **Informe Económico y Comercial**. Berna: Oficina Económica y Comercial de España, 2018. Disponível em: <<http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/D44B6A7F617A5820B03604BCF439C369.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, Amyntas Jacques de. **Amyntas Jacques de Moraes: o contemporâneo do amanhã**. Organização de Geraldo Fonseca. Edição da Família. 2001. v. 4.

MORAES, José Augusto de. **Ipatinga**: Cidade Jardim. Ipatinga: Art Publish, 2009.

MOURA, Rosa; DIAS, Maria Luiza M. S. Marques; DESCHAMPS, Marley Vanice; DELGADO Paulo Roberto. Organização de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009. 172 p.

NATAL. Conheça melhor Natal e Região Metropolitana. Plano Diretor de Natal. Revisão. Prefeitura do Natal, a nossa cidade. Disponível em: <https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/cartilhas/Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20PDF.pdf>. Acesso em 1º nov. 2023.

NORONHA, Rudolf de; CARDOSO, Elizabeth Dezouart. Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem? **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, p. 67-80, jan. mar 1985. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. Disponível em: file:///C:/Users/60003/Downloads/21407.pdf. Acesso em 1º dez. 2022.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Regimes Urbanos e os Desafios para a Governança Metropolitana**. Cooperação Internacional. Projeto Regimes Urbanos e Cidadania. 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/cooperacao-internacional/>. Acesso em 1º dez. 2022.

OCAÑA, Luiz Morell. **Contribución al estudio de la ordenacion jurídica de las áreas metropolitanas**. Barcelona: Instituto de Ciencias Sociales, 1972.

OLIVEIRA, Yves de. **Curso de direito municipal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958.

ORIANNE, Paul. La régulation juridique du phénomène urbain. **Revista del Institute de Ciencias Sociales**, Barcelona, n. 19, 1972.

PEREIRA, Carlindo Marques. **O massacre de Ipatinga**. 2. ed. São Bernardo do Campo, SP: Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, 1984.

PIMENTA, Robinson Ayres. **Riscando Fósforo: Contando para manter viva**. 1. Ed. Ipatinga. Abril/2020.

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRADO, Maria Lígia Coelho; SOARES, Gabriela Pellegrino. **História da América Latina**. São Paulo: Contexto. 2019.

PRADO, Maria Ligia Coelho; SOARES, Gabriela Pellegrino; COLOMBO, Sylvia. **Reflexões sobre a democracia na América Latina**. São Paulo. Ed. Senac, 2007.

PROUDHON, Pierre Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Imaginário, 2001.

REBOUÇAS, Gabriela Maia; LEITE, Martha Franco; MARQUES, Verônica Teixeira. Pesquisa comparativa em ciências sociais e humanas: um panorama de seus usos. **Interfaces Científicas**: humanas e sociais, Guarapuava-PR, v. 5, n. 2, p. 21–32, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/humanas/article/view/2860>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Lugares dos saberes: diálogos abertos. *In*: BRANDÃO, Maria de A. **Milton Santos e o Brasil**. São Paulo. Perseu Abramo, 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Prefácio. *In*: GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles. Belo Horizonte, MG: PUC, 2009. Disponível em: <https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/livro_solgars on.pdf>. Acesso em: 7 out. 2019.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

RIBEIRO, Marcelo Gomes; COSTA, Lygia Gonçalves; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **Estrutura social das metrópoles brasileiras**: análise da primeira década do século XXI. São Paulo: Observatório das Metrôpoles; Carta Capital, 2013 (Coleção Metrôpoles). Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/Estrutura-Social-das-Metr%C3%B3poles-Brasileiras.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2019.

RIBEIRO, Renato Janine. **1949**: a república. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). Constituição do Estado do Rio de Janeiro, 1989. Texto constitucional na íntegra com as emendas constitucionais promulgadas, atualizado até a mais recente anotação. **Diário Oficial do Estado**, 5 out. 1989. Disponível em: <http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao_%20do_%20Estado_do_%20Rio_de_Janeiro-2000.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Decreto-Lei 14 de 16 de março de 1975. Autoriza a instituição da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio De Janeiro (Fundrem), e dá outras providências. ALERJ. Pesquisa em atos do Poder Executivo. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=55&url=L2NvbnRsZWkubnNmL0dlcmFsSW50P09wZW5Gb3JtJIN0YXJ0PTEmQ291bnQ9MTUmRXhwYW5kPTQ=. Acesso em: 1º ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 158, de 26 de dezembro de 2013. Altera o artigo 1º da Lei Complementar n. 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pela Lei Complementar n. 97, de 2 de outubro de 2001, a Lei Complementar n. 105, de 4 de julho de 2002, a Lei Complementar n. 130, de 21 de outubro de 2009, e a Lei Complementar n. 133, de 15 de dezembro de 2009. Governo do Estado, Rio de Janeiro. **Diário do Estado**, 27 dez. 2013. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/5974f1e5bb1f499483257cd000646480?OpenDocument>>. Acesso em 1º ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 184, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Rio de Janeiro, 28 dez. 2018a. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/661847132/lei-complementar-184-18-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 87, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. **Governo do Estado**, Rio de Janeiro, 1997a. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/87484/lei-complementar-87-97>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 2.869, de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de Passageiros no Estado do Rio de Janeiro e sobre o Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial eletrônico**, Rio de Janeiro, 19 dez. 1997b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/11f0811ce731f9c103256572005919bb?OpenDocument>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Lei Ordinária n. 5.192, de 15 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a elaboração do Plano Diretor Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado**, Rio de Janeiro, 15 jan. 2008. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-5192-2008-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-elaboracao-do-plano-diretor-metropolitano-do-estado-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Plano estratégico de desenvolvimento urbano integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Modelar a metrópole**. Rio de Janeiro, jun.

2018b. Disponível em: <<https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/08/ResumoPT..compressed-1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Direta de Inconstitucionalidade. **Processo n. 0025236-85.2019.8.19.0000**. Representação de inconstitucionalidade. Lei complementar que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rel: Des. Antônio Iloízio Barros Bastos. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 14 set. 2020. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tjrj/933486397/inteiro-teor-933486419>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto n. 15.873, de 14 de janeiro de 2002. Aprova o Estatuto do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Natal, 15 jan. 2002a. Disponível em: Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000058066.PDF>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto n. 15.874, de 14 de janeiro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Natal, 15 jan. 2002b. Disponível em: <[dcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000058067.PDF](http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000058067.PDF)>. Acesso em: 08 nov. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 152, de 16 de janeiro de 1997. Institui a Região Metropolitana de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Natal, 16 jan. 1997. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-152-1997-rio-grande-do-norte-altera-dispositivos-da-lei-complementar-n-152-de-16-de-janeiro-de-1997-que-institui-a-regiao-metropolitana-de-natal-e-da-outras-providencias#:~:text=Institui%20a%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20de%20Natal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>>. Acesso em: 02 dez. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 262, de 8 de junho de 2003. Altera as Leis Complementares n. 118, 136, 152, 163, 172, 186, de 28 de dezembro de 2000, n. 190, de 8 de janeiro de 2001, n. 194, de 11 de junho de 2001, n. 207, de 5 de novembro de 2001, n. 209, de 19 de novembro de 2001 e n. 231, **Diário Oficial do Estado**, Natal, 29 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000207234.PDF>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 299, de 6 de junho de 2005. Altera a Lei Complementar Estadual n. 152, de 16 de janeiro de 1997, que institui a Região Metropolitana de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial do Rio Grande do Norte**, 7 jun. 2005. Disponível em <http://www.al.rn.leg.br/portal/_ups/legislacao/2019/07/12/3d01b7957b83206ae532a6e5814e64f8.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2019.

ROCHA, José Joaquim da. Mapa da Comarca de Villa Rica. In: **Coleção de Documentos cartográficos do Arquivo Público Mineiro (APM)**. 1775. Disponível

em:

<http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/grandes_formatos_docs/photo.php?lid=150>. Acesso em: 20 mar. 2019.

ROLNIK, R. **A lógica da desordem**. Le Monde Diplomatique Brasil. 2008. 1º set. 2008. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-logica-da-desordem/> Acesso em: 2 mar. 2023.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. 2. ed. Martins Claret, 2008.

RUEDA, Lenira; NAHAS JÚNIOR, Antônio. **Homens em série**: a história de Ipatinga contada por seus próprios personagens. Ipatinga: Prefeitura Municipal de Ipatinga, 1991. v. 1.

RUY, Afonso. **A primeira revolução social brasileira** (1798). São Paulo; Rio de Janeiro; Recife; Porto Alegre: Cia Editora Nacional, 1942. Disponível em: <<https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/301/1/217%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

SANTOS, Chico. Siderúrgicas demitem 35 mil em oito anos. **Folha de São Paulo**, Cad. Mercado, 17 ago. 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi170812.htm#:~:text=A%20Usiminas%20C%20primeira%20das%20grandes,12.480%20no%20ano%20da%20privatiza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

SANTOS, Elisângela Maria Barbosa. **O PARQUE E A ESTRADA**: conservação e desenvolvimento na história do Parque Estadual do Rio Doce (1944-1993). Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2015. Disponível em <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-B9CHC2>. Acesso 5. mar. 2023.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SÃO PAULO. Constituição (1989). Constituição do Estado de São Paulo de 5 outubro de 1989. Texto constitucional na íntegra com as emendas constitucionais promulgadas, atualizado até a mais recente anotação. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 5 out. 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 1º out. 2019.

SÃO PAULO. **Deliberação n. CD-01-A**, de 19 de nov. de 2015 (CD-01/15-A). Disponível em: <https://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0002_deliberacao.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Complementar n. 1.139**, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas. São Paulo: Palácio dos Bandeirantes, 16 jun. 2011. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SÃO PAULO. **Lei Complementar n. 332** de 21 de novembro de 1983. Integra na Região Metropolitana da Grande São Paulo o Município de Vargem Grande Paulista. São Paulo: Palácio dos Bandeirantes, 21 nov. 1983. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1983/lei.complementar-332-21.11.1983.html>>. Acesso em: 4 nov. 2022.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 760, de 1º de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Executivo**, São Paulo, 1º ago. 1994. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Complementar n. 870, de 19 de junho de 2000**. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. São Paulo: Palácio dos Bandeirantes, 19 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.agemcamp.sp.gov.br/legislacao/lei-complementar-870/>>. Acesso em 1º out. 2019.

SÃO PAULO. **Lei Complementar n. 94, de 29 de maio de 1974**. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Estado de São Paulo. São Paulo: Palácio dos Bandeirantes, 29 de maio de 1974. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1974/lei.complementar-94-29.05.1974.html>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

SÃO PAULO. Lei n. 17.056, de 5 de junho de 2019. Autoriza o Poder Executivo a adotar providências relacionadas à extinção e incorporação das empresas que especifica e dá providências correlatas. **Diário Oficial de Estado**, São Paulo, 6 jun. 2019a. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/lei-17056-05.06.2019.html>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

SÃO PAULO. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo** (PDUI/RMSP). Documentos. 2016 a 2022. Disponível em: https://rmsp.pdui.sp.gov.br/?page_id=131. Acesso em: 1º dez. 2023.

SÃO PAULO. **Projeto de Lei Complementar n. 6, de 2005**. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo e a criar entidade autárquica, nas condições que especifica. São Paulo: Assembleia Legislativa, 5 maio 2005. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=566555>>. Acesso em: 9 fev. 2023.

SARTORI, G.; MORLINO, L. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SEIXAS, João; BRANCO, Rosa; GARSON, Sol. **A governação metropolitana na Europa**. Relatório de pesquisa: território, coesão e governança democrática. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/governanca-metropolitana-na-europa/>>. Acesso em: 18 maio 2022.

SHWARCZ, Lília Mariz; STARLING, Heloisa M. (Org.). **Dicionário da República**: 51 textos críticos. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SILBERSCHNEIDER, Wieland. Minas já está em recuperação fiscal desde Pimentel, aliás, desde Azeredo. **Estadosfera**, 2019. Disponível em: <<https://www.estadosfera.com.br/crise-em-mg-programa-de-recuperacao-fiscal-nao-resolve/>>. Acesso em: 1º set. 2020.

SILVA, Jorge Kleber Teixeira, LIMA, Maria Helena Palmer. Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil. Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. Documentos para disseminação Memória Institucional n. 17. pp. 14 a 17. IBGE. 2011. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55077.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, M. T. de Segadas. Nova Iguaçu: absorção de uma célula urbana pelo Grande Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, São Paulo, v. 24, n. 2, abr./jun. 1962. Disponível em: <http://www.bvambientebf.uerj.br/banco_de_imagens/artigos_rbg/RBG_1962_nova_iguacu.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2024.

SOARES. Gabriela Pellegrino. **História da América Independente I**. Aula 2: As guerras de independência hispano-americanas, Partes 1/5. Portal de Vídeo aulas. E-Aulas. Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://eaulas.usp.br/portal/video.action?itemId=5049>>. Acesso em: 1º ago. 2019.

SOARES. Gabriela Pellegrino. **Simón Bolívar**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2008 (Coleção Fundadores da América Latina).

SOARES. Geralda Chaves. **Os Borun do Watu**: os índios do Rio Doce. Centro de Contagem/MG: Documentação “Eloy Ferreira da Silva” (CEDEFES/MG), 1992.

SOARES. M. T. de Segadas. Nova Iguaçu: absorção de uma célula urbana pelo Grande Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, Ano 24, abr./jun. 1962. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1962_v24_n2.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2024.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Os senhores das Gerais**: os novos Inconfidentes e o golpe de 1964. 2. ed. Petrópolis: Vozes. 1986.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Ser republicano no Brasil Colônia**: a história de uma tradição esquecida. São Paulo: Companhia das Letras. 2018. E-book 8696 p. ISBN 978-85-545-1169-2. Disponível em <<https://ler.amazon.com.br/?asin=B07D3Y37N2>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

SUIÇA. Constituição (1999). **Constituição Federal da Confederação Suíça**, 18 abril de 1999. Disponível em: <https://www.ccisp-newsletter.com/wp_docs/Bundesverfassung_PT.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2019.

TOLEDO. **Plano Diretor Participativo de Toledo-2050**. Toledo: Prefeitura Municipal de Toledo, Paraná, 2015. Disponível em: https://www2.fag.edu.br/professores/solange/PUR%20III/BIBLIOGRAFIA/toledo_plano_diretor_net.pdf. Acesso em: 1º dez. 2019.

TORRES, Enio Quintão. O declínio do tempo da troca de mercadorias e dos tropeiros de Marliéria. **Revista Caminhos Gerais**. 2023. Disponível em: <<https://revistacaminhosgerais.com.br/tags/enio-quintao-torres/>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

TULER, Marilene A. Ramalho. **O massacre de Ipatinga**: mitos e verdades. 2. ed. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S.A (USIMINAS). **Relatório de Sustentabilidade GRI**: informações corporativas. 2021. Disponível em: <https://www.usiminas.com/wp-content/uploads/2022/04/usiminas_RS_2021_PT_1280x800px_AF.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2024.

VILA Luciânia: memórias de uma comunidade lagopratense. 30 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.jornalcidademg.com.br/vila-luciania-memorias-de-uma-comunidade-lagopratense/>>.

WE are London. London Assembly and the Greater London Authority. **City Hall Blog**. Disponível em: <<https://www.london.gov.uk/>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

YATES, D. **The ungovernable city**: the politics of urban problems and policy making. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

7 APENDICE

7.1 PLANILHAS REPRESENTATIVAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Tabela 14 - RMs Região Sudeste

REGIÃO	REGIÃO METROPOLITANA	UF	Nº DE MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO	População			PIB			Governança Interfederativa					Observação
					Total	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Total (R\$)	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Instância Executiva	Instância Colegiada	Organização técnico-consultiva	Sistema de alocação de recursos	Plano de desenvolvimento urbano integrado	
S U D E S T E	Região Metropolitana de São Paulo	SP	39	1973	21.571.281	47,37	10,35	1.056.948.121,14	54,48	17,63	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Existe apenas a minuta de projeto de lei para o PDUI.
	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	SP	39	2012	2.528.345	5,55	1,21	102.603.525,64	5,29	1,71	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	RM da Baixada Santista	SP	9	1996	1.832.584	4,00	0,87	52.364.700,00	3,80	1,22	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	A RM possui um Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico, além de diversos planos temáticos. O site da Agência dispõe das legislações sobre o Fundo e o Conselho. O Plano não é uma lei.
	RM de Jundiaí	SP	7	2021	804.936	1,77	0,39	65.934.221,77	3,40	1,10	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	RM de Sorocaba	SP	27	2014	2.120.095	4,66	1,02	78.181.539,46	4,03	1,30	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	RM de Campinas	SP	21	2000	3.168.019	7,00	1,4	173.002.359,00	8,92	1,80	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	Aglomerado Urbana de Piracicaba	SP	23	2012	1.481.652	3,25	0,71	61.696.724,36	3,18	1,03	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	RM de Ribeirão Preto	SP	34	2016	1.702.479	3,74	0,82	55.122.858,25	2,84	0,92	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	Aglomerado Urbana de Franca	SP	19	2018	657.753	1,44	0,32	17.722.091,36	0,91	0,30	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	RM Belo Horizonte	MG	34 (+16 Colar Metropolitano)	1973	5.313.480	25,25	2,55	172.168.005,33	33,15	2,87	Sim	Sim	Sim	Sim	Não aprovado	
	RM do Vale do Aço	MG	4 (+24 Colar Metropolitano)	2006	493.773	2,35	0,24	13.226.864,29	2,55	0,22	Sim	Sim	Sim	Sim	Não aprovado	
	RM do Rio de Janeiro	RJ	21	1974	12.699.743	74,01	6,09	472.081.080,54	71,62	7,87	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	RM da Grande Vitória	ES	7	2005	1.951.673	49,13	0,94	64.319.395,60	53,44	1,07	Sim	Não	Não	Sim	Sim	PDUI aprovado em lei. O apoio técnico é exercido por uma autarquia ligada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), não sendo específica para a RM

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 15 - RMs Região Sul

REGIÃO	REGIÃO METROPOLITANA	UF	Nº DE MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO	População			PIB			Governança Interfederativa					Observação
					Total	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Total (R\$)	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Instância Executiva	Instância Colegiada	Organização técnico-consultiva	Sistema de alocação de recursos	Plano de desenvolvimento urbano integrado	
SUL	RM de Curitiba	PR	29	1973	3.615.027	31,85	1,73	148.151.964,58	39,30	2,47	Sim	Sim	Sim	Não	Em elaboração	O PR possui uma agência (COMEC) para coordenar os assuntos metropolitanos das RMs e aglomerações urbanas do estado. A lei de criação da RM prevê o Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo, além do plano de desenvolvimento integrado. A lei de criação da Agência do estado fala sobre os sistemas de alocação de recursos e que deverão ser regulamentados por leis específicas de cada RM. Logo, somente previsão legal no momento
	RM de Cascavel	PR	24	2015	520.193	4,58	0,25	17.308.360,37	4,59	0,29	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
	RM de Toledo	PR	18	2015	394.784	3,48	0,19	13.471.787,50	3,57	0,22	Sim	Sim	Sim	Não	Não	
	RM de Maringá	PR	26	1998	810.774	7,14	0,39	24.333.248,47	6,46	0,41	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
	RM de Londrina	PR	25	1998	1.101.595	9,71	0,53	35.339.436,55	9,37	0,59	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
	RM de Umuarama	PR	24	2012	304.284	2,68	0,15	7.728.281,21	2,05	0,13	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
	RM de Campo Mourão	PR	24	2015	330.164	2,91	0,16	9.706.255,05	2,57	0,16	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
	RM de Apucarana	PR	23	2015	299.359	2,64	0,14	6.409.833,65	1,70	0,11	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sobre o PDUI, não foi encontrado um para a RM, mas há um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Metrópole Paraná Norte, elaborado para as RMs de Londrina, Maringá e Apucarana
	RM da Grande Florianópolis	SC	9 (+13 A. Exp. Metropolitana)	1998	1.189.947	16,82	0,57	40.893.086,88	16,42	0,68	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Foi criada uma autarquia estadual (SUDERF) para coordenar as políticas regionais da RM. A SUDERF possui um colegiado superior composto por secretários do estado e prefeitos dos municípios que compõe a RM, um Comitê de desenvolvimento de caráter normativo e deliberativo designados pelo governador, uma Superintendência Geral e uma Diretoria Técnica. O PDUI supostamente foi iniciado em 2021, mas não há atualização no website da SUDERF.
	RM do Extremo Oeste	SC	21 (+28 A. Exp. Metropolitana)	2012	339.482	4,80	0,16	9.801.375,94	3,94	0,16	Não	Não	Não	Não	Não	Quase nenhuma informação disponível sobre esta RM, não encontrei nenhum website. Uma única lei institui as RMs do Extremo Oeste e do Contestado. O texto da lei apenas institui e delimita as RMs mas não traz nenhuma previsão de organização institucional.
	RM de Chapecó	SC	17(+15 A. Exp. Metropolitana)	2010	481.091	6,80	0,23	15.786.616,29	6,34	0,26	Não	Não	Não	Não	Não	
	RM de Contestado	SC	45	2012	532.775	7,53	0,26	18.380.744,01	7,38	0,31	Não	Não	Não	Não	Não	
	RM de Lages	SC	2(+21 A. Exp. Metropolitana)	2010	355.799	5,03	0,17	9.870.203,14	3,96	0,16	Não	Não	Não	Não	Não	

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 16 – RMs Regiões Sul e Centro-Oeste

REGIÃO	REGIÃO METROPOLITANA	UF	Nº DE MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO	População			PIB			Governança Interfederativa					Observação
					Total	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Total (R\$)	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Instância Executiva	Instância Colegiada	Organização técnico-consultiva	Sistema de alocação de recursos	Plano de desenvolvimento urbano integrado	
SUL	RM do Norte-Nordeste Catarinense	SC	2(+24 A. Exp. Metropolitana)	1998	1.400.128	19,79	0,67	54.672.676,44	21,95	0,91	Não	Não	Não	Não	Não	
	RM do Alto Vale do Itajaí	SC	4(+24 A. Exp. Metropolitana)	2012	295.201	4,17	0,14	7.980.469,07	3,20	0,13	Não	Não	Não	Não	Não	
	RM do Vale do Itajaí	SC	5(+11 A. Exp. Metropolitana)	1998	809.072	11,43	0,39	32.222.213,82	12,94	0,54	Não	Não	Não	Não	Não	
	RM da Foz do Rio Itajaí	SC	5(+4 A. Exp. Metropolitana)	2002	672.298	9,50	0,32	32.009.563,09	12,85	0,53	Não	Sim	Não	Não	Não	Das legislações consultadas, observa-se apenas a criação da SUDESC, no estado de SC, para coordenar a implantação das políticas estaduais de desenvolvimento regional e urbano das regiões metropolitanas, mas a organização e estruturação virá em lei específica. Identifiquei a existência do Foro Metropolitano da Foz do Rio Itajaí Aqu, uma associação civil privada.
	RM de Tubarão	SC	3(+16 A. Exp. Metropolitana)	2002	388.472	5,49	0,19	9.959.071,92	4,00	0,17	Sim	Não	Não	Não	Não	
	RM Carbonífera	SC	7(+19 A. Exp. Metropolitana)	2002	611.229	8,64	0,29	17.498.776,10	7,02	0,29	Não	Não	Sim	Não	Não	Das legislações consultadas, observa-se apenas a criação da SUDESC, no estado de SC, para coordenar a implantação das políticas estaduais de desenvolvimento regional e urbano das regiões metropolitanas, mas a organização e estruturação virá em lei específica
	RM de Porto Alegre	RS	34	1973	4.317.508	38,11	2,07	164.385.672,05	43,03	2,74	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Em 2011 foi criado um Gabinete de Governança da RMPA integrado à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), responsável pela execução das ações metropolitanas deliberadas pelo Conselho Deliberativo. Há a previsão de um Fundo Metropolitano mas não encontrei nenhuma informação sobre a criação. Há as memórias dos eventos preparatórios do PDU mas não os produtos finais.
	RM da Serra Gaúcha	RS	13	2013	840.117	7,42	0,40	35.118.629,35	9,19	0,59	Não	Não	Sim	Não	Não	O RS possui um órgão responsável pela coordenação e apoio aos projetos metropolitanos e dos aglomerados urbanos (Metropolian). Não foi observada nenhuma outra legislação, se não a de criação da RM
	Agglomeração Urbana do Litoral Norte	RS	20	2004	331.139	2,92	0,16	7.222.799,79	1,89	0,12	Sim	Não	Não	Não	Não	
CENTRO-OESTE	Agglomeração Urbana do Sul	RS	5	2002	607.281	5,36	0,29	15.581.659,82	4,08	0,26	Não	Não	Não	Não	Não	A lei apenas delimita o recorte metropolitano
	RM do Vale do Rio Cuiabá	MT	6(+7 Entorno Metropolitano)	2009	1.032.714	30,00	0,50	30.205.031,20	28,12	0,50	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
	RM de Goiânia	GO	20	1999	2.518.775	36,39	1,21	67.726.825,82	39,01	1,13	Sim	Sim	Sim	Sim	Em elaboração (dezembro de 2023)	
	RIDE do Distrito Federal e Entorno	DF/GO/MS	23	1998	4.548.535	-	2,18	235.585.574,27	-	3,93	Sim	Não	Não	Não	Não	Apenas previsto em lei o Conselho Administrativo

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 17 – RMs Região Nordeste

REGIÃO	REGIÃO METROPOLITANA	UF	Nº DE MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO	População			PIB			Governança Interfederativa				Plano de desenvolvimento urbano integrado	Observação
					Total	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Total (R\$)	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Instância Executiva	Instância Colegiada	Organização técnico-consultiva	Sistema de alocação de recursos		
NORDESTE	RM de Salvador	BA	13	1973	3.899.533	26,33	1,87	107.870.081,63	43,94	1,80	Sim	Sim	Sim	Sim	Em elaboração	
	RM de Feira de Santana	BA	6 (+10 Expansão Metropolitana)	2011	910.974	6,15	0,44	16.113.264,07	6,58	0,27	Sim	Sim	Não	Não	Não	O Conselho de Desenvolvimento, previsto na lei que institui a RMFS, possui caráter normativo, consultivo, deliberativo e de planejamento. O Conselho é composto pelos prefeitos dos municípios da RM e por representantes do poder executivo Estadual.
	RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro	PE/BA	8	2001	769.544	-	0,37	10.708.497,69	-	0,18	Sim	Sim	Não	Não	Não	Um decreto de 2024 determinou a composição de um Conselho Administrativo da RIDE. A SUDENE atua como órgão executivo da RIDE.
	RM da Grande São Luís	MA	13	2015	1.621.102	23,04	0,78	30.771.745,12	39,21	0,51	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Todos os instrumentos de governança são previstos na Lei. Existe decreto para disposição da Agência, os demais são apenas mencionados na Lei Complementar. Nessa notícia no site da Agência (https://agem.ma.gov.br/sobre-agem) fala sobre o colegiado e fundo metropolitano.
	RIDE do Polo Grande Teresina	MA/PI	15	2001	1.222.940	-	0,59	20.342.405,85	-	0,34	Sim	Não	Não	Não	Sim	A RIDE possui previsto em lei que a instituiu a criação do Conselho Administrativo e de plano de desenvolvimento. Não foi observado o documento do plano, para além da sua previsão legal. O Decreto que dispõe sobre a RIDE é recente (2019), o que permite inferir que não houve tempo hábil para a elaboração do plano.
	RM do Sudoeste Maranhense	MA	8	2005	359.405	5,11	0,17	7.161.808,67	9,13	0,12	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Colegiado Metropolitano criado pela Lei Complementar 204 de 11 de dezembro de 2017. Há previsão de um PDDI no site da AGEMSUL, mas não existe nenhum documento disponível.
	RM da Zona Leste do Estado do Maranhão	MA	7	2016	549.312	7,81	0,26	1.184.011,66	1,51	0,02	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Todos instrumentos previstos em lei. A Agência metropolitana é recente (2022). Não encontrado documento do plano para além de ser mencionado nas leis.
	RM de Fortaleza	CE	19	1999	4.074.730	44,90	1,95	84.830.287,81	64,94	1,41	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Há previsão de instâncias executivas para as RMs do Ceará por meio do decreto nº 32.940 de 8 de janeiro de 2018. Porém não foram encontrados endereços eletrônicos dessas instâncias. Similarmente, há registros dos PDUIs das três RMs mas apenas a do Cariri está disponível no site da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará. Não há propriamente uma organização técnico-consultiva, mas a lei prevê a criação de câmaras técnicas temáticas.
	RM de Sobral	CE	18	2016	495.468	5,46	0,24	5.910.575,10	4,52	0,10	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Diferente das outras duas RMs do Ceará, a RM de Sobral não contou com a criação de um fundo metropolitano.
	RM do Cariri	CE	9	2009	605.518	6,67	0,29	7.241.098,32	5,54	0,12	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	
	RM de Natal	RN	14	1997	1.587.055	45,62	0,76	31.510.289,99	55,04	0,53	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	"Não se consideram como função pública de interesse comum da Região Metropolitana de Natal (RMN) o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, direta ou contratada, de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. (Redação dada pela Lei Complementar nº 662/2021)"
	RM de João Pessoa	PB	12	2003	1.266.463	31,96	0,61	26.831.359,17	47,79	0,45	Sim	Sim	Não	Sim	Não	A função executiva é exercida pelo CONDIAM, um consórcio público. Não há propriamente uma organização técnico-consultiva, mas a lei prevê a criação de câmaras temáticas de natureza técnica. O Fundo de Desenvolvimento Estadual (FDE) é utilizado como sistema de alocação de recursos.
	RM de Cajazeiras	PB	15	2012	176.520	4,42	0,08	1.912.715,38	3,41	0,03	Sim	Não	Não	Sim	Não	A lei prevê que a execução das ações será feita pelas Secretarias de Planejamento e Gestão, de Educação e Cultura e a Secretaria de Saúde do Estado com apoio da SUPLAN (Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado). O Fundo de Desenvolvimento Estadual (FDE) é utilizado como sistema de alocação de recursos.
	RM de Sousa	PB	9	2013	117.083	2,93	0,06	1.323.158,13	2,36	0,02	Sim	Não	Não	Não	Não	A lei diz que o Conselho Administrativo poderá criar um fundo para dar suporte financeiro às atividades.
	RM do Vale do Piancó	PB	18	2012	148.836	3,72	0,07	1.264.689,38	2,25	0,02	Não	Não	Não	Não	Não	A lei apenas institui o recorte da RM e diz que a execução das funções públicas será realizada de forma compartilhada pelos Municípios e pelo Estado.
	RM de Patos	PB	24	2011	236.621	5,92	0,11	2.445.187,04	4,36	0,04	Sim	Não	Sim	Não	Não	A lei prevê que a execução dos serviços comuns será deliberada à entidades estaduais.
	RM de Barra de Santa Rosa	PB	8	2012	81.145	2,03	0,04	633.706,87	1,13	0,01	Sim	Não	Não	Sim	Não	O Fundo de Desenvolvimento Estadual (FDE) é utilizado como sistema de alocação de recursos.

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 18 – RMs Região Nordeste (continuação)

REGIÃO	REGIÃO METROPOLITANA	UF	Nº DE MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO	População			PIB			Governança Interfederativa					Observação
					Total	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Total (R\$)	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Instância Executiva	Instância Colegiada	Organização técnico-consultiva	Sistema de alocação de recursos	Plano de desenvolvimento urbano integrado	
NORDESTE	RM de Araruna	PB	6	2013	67.543	1,69	0,03	442.533,92	0,79	0,01	Não	Não	Não	Não	Não	A lei apenas institui o recorte da RM e diz que a execução das funções públicas será realizada de forma compartilhada pelos Municípios e pelo Estado.
	RM de Esperança	PB	9	2012	141.113	3,53	0,07	1.381.246,79	2,46	0,02	Sim	Não	Não	Não	Não	Não há propriamente uma organização técnico-consultiva, mas a lei prevê a criação de câmaras temáticas de natureza técnica. A lei diz que o Conselho poderá criar um fundo para dar suporte financeiro às atividades e que o Fundo de Desenvolvimento Estadual aplicará os recursos financeiros do Estado ao desenvolvimento de suas ações no interesse da RM de Esperança.
	RM de Guarabira	PB	20	2011	250.340	6,26	0,12	2.384.600,49	4,25	0,04	Sim	Não	Não	Sim	Não	O Fundo de Desenvolvimento Estadual (FDE) é utilizado como sistema de alocação de recursos.
	RM do Vale do Mamanguape	PB	9	2013	120.882	3,02	0,06	1.250.540,19	2,23	0,02	Sim	Não	Não	Sim	Não	A lei prevê que a execução das ações será feita pelas Secretarias de Planejamento e Gestão, de Educação e Cultura e a Secretaria de Saúde do Estado com apoio da SUPPLAN (Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado). O Fundo de Desenvolvimento Estadual (FDE) é utilizado como sistema de alocação de recursos.
	RM de Itabaiana	PB	12	2013	136.215	3,41	0,07	1.097.260,96	1,95	0,02	Sim	Não	Não	Sim	Não	
	RM de Campina Grande	PB	19	2009	637.683	15,96	0,31	9.835.590,47	17,52	0,16	Sim	Não	Não	Sim	Não	
	RM do Recife	PE	15	1973	4.054.866	42,70	1,94	99.474.077,49	63,38	1,66	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	A lei institui um Sistema Gestor Metropolitano (SGM) constituído por um Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM), a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM) como secretaria executiva e como instrumento financeiro o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM). A LC nº 382 de 9 de janeiro de 2018 acrescentou ao SGM o o Conselho Consultivo Metropolitano (CCM).
	RM de Maceió	AL	13	1998	1.330.291	40,04	0,64	25.012.976,92	53,95	0,42	Sim	Sim	Sim	Sim	Em elaboração	A lei criou uma Secretaria Executiva da RM de Maceió, a execução das funções públicas, entretanto, se dão de forma compartilhada entre Estado e Municípios de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão deliberativo. Não há propriamente uma organização técnico-consultiva, mas a lei prevê a criação de Câmaras Técnicas Setoriais.
	RM do Sertão	AL	7	2012	130.476	3,93	0,06	1.169.796,82	2,52	0,02	Sim	Não	Não	Não	Não	
	RM do Médio Sertão	AL	9	2013	149.522	4,50	0,07	1.146.604,28	2,47	0,02	Sim	Não	Não	Não	Não	Segundo a lei, a execução das funções públicas se dará de forma compartilhada entre Municípios com intervenção/cooperação do Estado.
	RM de Palmeira dos Índios	AL	7	2012	157.262	4,73	0,08	1.502.718,86	3,24	0,03	Sim	Não	Não	Não	Não	
	RM do Agreste	AL	15	2009	507.935	15,29	0,24	6.165.709,91	13,30	0,10	Sim	Não	Não	Não	Não	O texto da lei de criação dessa RM é ligeiramente diferente demais do Estado do Alagoas. No artigo 5º, que cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Agreste (CRIMA), o texto diz que o Conselho serve: "para adequação administrativa dos interesses metropolitanos e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum, que será regulado mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo".
	RM de Caetês	AL	5	2012	224.556	6,76	0,11	3.118.168,72	6,73	0,05	Sim	Não	Não	Não	Não	Segundo a lei, a execução das funções públicas se dará de forma compartilhada entre Municípios com intervenção/cooperação do Estado.
	RM do Vale do Paraíba	AL	12	2011	161.021	4,85	0,08	1.379.556,80	2,98	0,02	Sim	Não	Não	Não	Não	Segundo a lei, a execução das funções públicas se dará de forma compartilhada entre Municípios com intervenção/cooperação do Estado.
	RM da Zona da Mata	AL	15	2011	301.344	9,07	0,14	3.394.045,44	7,32	0,06	Sim	Não	Não	Não	Não	O Conselho Deliberativo e Plano são instrumentos previstos na lei que criou a RM, mas não foi observado a operacionalização de ambos. Estudos demonstram que a RM não tem características de metropolização, somente de aglomeração urbana.
	RM do São Francisco	AL	5	2012	130.476	3,93	0,06	1.502.737,33	3,24	0,03	Sim	Não	Não	Não	Não	O texto da lei de criação dessa RM é ligeiramente diferente das demais do Estado do Alagoas. No artigo 5º, que cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Agreste (CRIMA), o texto diz que o Conselho serve: "para adequação administrativa dos interesses metropolitanos e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum, que será regulado mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo".
	RM de Aracaju	SE	4	1995	949.342	41,67	0,46	19.478.526,35	50,52	0,32	Sim	Não	Não	Sim	Sim	O Conselho da RM é composta pelo executivo estadual e dos municípios, representantes do legislativo e do ministério público. A coordenação e o auxílio no desenvolvimento das ações de interesse das Regiões Metropolitanas é feita pela Secretaria de Estado da Casa Civil. A lei prevê participação popular nos organismos executores das áreas setorial da RM, a serem criados por lei. Não encontradas mais informações. A lei também prevê que os municípios devem destinar recursos financeiros para execução das FPIC e que conselho deve administrar os recursos, mas não há previsão de criação de fundo específico. O Plano Diretor somente previsto em lei.

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Tabela 19 – RMs Região Norte

REGIÃO	REGIÃO METROPOLITANA	UF	Nº DE MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO	População			PIB			Governança Interfederativa					Observação
					Total	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Total (R\$)	Participação no Estado (%)	Participação no País (%)	Instância Executiva	Instância Colegiada	Organização técnico-consultiva	Sistema de alocação de recursos	Plano de desenvolvimento urbano integrado	
NORTE	RM de Manaus	AM	13	2007	2.631.239	64,48	1,26	73.385.432,62	84,78	1,22	Sim	Não	Não	Não	Não	Segundo a lei, cabe ao Estado organizar ou prestar os serviços públicos de interesse metropolitano. A lei prevê formas de custeio dos projetos, mas não a criação de fundo.
	RM de Belém	PA	7	1973	2.491.052	29,26	1,19	42.229.941,34	32,27	0,70	Sim	Não	Não	Sim	Em elaboração	A Prefeitura de Belém criou, por meio de lei ordinária, a Companhia de Desenvolvimento e Administração de Áreas Metropolitanas (CODEM)
	RM de Santarém	PA	3	2012	336.273	3,95	0,16	4.240.469,89	3,24	0,07	Não	Não	Não	Não	Não	A lei apenas cria e delimita a RM
	RM de Porto Velho	RO	2	2015	545.514	31,04	0,26	14.344.437,22	39,23	0,24	Sim	Não	Não	Não	Não	A legislação apenas prevê a criação da RM e a criação de um Conselho.
	RM da Capital (Boa Vista)	RR	5	2007	438.665	76,06	0,21	8.573.487,88	82,80	0,14	Não	Não	Não	Não	Não	As legislações encontradas no site da assembleia apenas dizem respeito à criação das RMs no estado
	RM Central	RR	2	2007	33.164	5,75	0,02	427.967,80	4,13	0,01	Não	Não	Não	Não	Não	As legislações encontradas no site da assembleia apenas dizem respeito à criação das RMs no estado
	RM do Sul do Estado	RR	4	2007	55.395	9,61	0,03	851.041,91	8,22	0,01	Não	Não	Não	Não	Não	As legislações encontradas no site da assembleia apenas dizem respeito à criação das RMs no estado
	RM de Macapá	AP	3	2003	634.450	76,49	0,30	11.277.153,51	81,36	0,19	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	
	RM de Palmas	TO	16	2013	476.288	30,62	0,23	11.225.127,31	38,80	0,19	Sim	Não	Não	Sim	Não	
	RM de Gurupi	TO	18	2014	193.948	12,47	0,09	4.888.857,38	16,21	0,08	Sim	Não	Não	Sim	Não	

Fonte: Elaborada pelo pesquisador.