



Cadernos Metrópole

ISSN: 1517-2422

ISSN: 2236-9996

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Peres, Janaína Lopes Pereira; Adriano, Henrique Soares Rabelo; Seraphim, Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga; Olalquiaga, Amanda Alves

O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”

Cadernos Metrópole, vol. 20, núm. 41, 2018, Janeiro-Abril, pp. 267-288

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

DOI: 10.1590/2236-9996.2018-4113

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402855081014>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”

The Metropolis Statute and metropolitan regions:  
a theoretical-conceptual analysis in light  
of Milton Santos' concept of “used territory”

Janaína Lopes Pereira Peres  
Henrique Soares Rabelo Adriano  
Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga Seraphim  
Amanda Alves Olalquiaga

## Resumo

Neste artigo, abordam-se, conceitualmente, os limites e os avanços do Estatuto da Metrópole (EM), no que tange à definição e à delimitação das regiões metropolitanas, enquanto territórios políticos, passíveis de tornarem-se objetos de políticas públicas. A emergência do “metropolitano” revela mudanças na ordem espacial nacional e impõe importantes desafios, sobretudo no que diz respeito à formulação das políticas públicas e à necessidade de sua articulação. Este artigo tem como referente empírico o Estatuto da Metrópole e seus antecedentes e tem como intuito apresentar, a partir dessa legislação e do contexto de sua elaboração, uma análise crítica acerca do conceito de região metropolitana adotado pelo Estatuto da Metrópole, à luz do conceito miltoniano de “território usado”.

**Palavras-chave:** Estatuto da Metrópole; espaço urbano; região metropolitana; território usado; política urbana.

## Abstract

*This paper discusses, conceptually, the limits and advances of the Metropolis Statute regarding the definition and delimitation of metropolitan regions as political territories, capable of becoming objects of public policies. The emergence of the 'metropolitan' reveals changes in the national spatial order in Brazil and imposes significant challenges, mainly concerning the formulation of public policies and the need for their articulation. This article's empirical reference is the Metropolis Statute and its predecessors, and it intends to present, based on this regulation and on the context of its approval, a critical analysis of the concept of metropolitan region adopted by the Metropolis Statute, in light of what Milton Santos calls "used territory".*

**Keywords:** Metropolis Statute; urban space; metropolitan region; used territory; urban policy.

## Introdução

Este artigo propõe-se a realizar uma análise teórico-conceitual acerca da noção de região metropolitana presente no recém-sancionado Estatuto da Metrópole (lei federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015), especialmente no que tange à teoria espacial de Milton Santos e seu conceito de “território usado”. Para isso, parte-se da premissa de que, embora não constitua um novo ente, a região metropolitana conforma um novo tipo de território político, tornando-se, assim, um importante objeto de políticas públicas urbanas nacionais. O significativo aumento no número de Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil – desde a criação das primeiras nove regiões metropolitanas oficiais, na década de 1970, até os dias atuais, em que se fala na existência de mais de 70 RMs (Rodrigues, 2015) – evidencia que vivemos, cada vez mais, em um país metropolitano, ainda que muitas dessas RMs tenham sido criadas pelos estados sem o uso de critérios precisos. Diante desse contexto, o Estatuto da Metrópole (EM) surge, em grande medida, em resposta às mudanças socioespaciais e às novas demandas – ainda não atendidas pela legislação federal vigente –, que emergem, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988 e da intensificação dos processos de urbanização e de metropolização do território nacional.

A emergência de problemáticas *hiperurbanas* exige um novo olhar para o “metropolitano” enquanto espaço urbano por excelência, condicionado por e condicionante de políticas públicas transescalares, transetoriais e, sobretudo, transversais. Em analogia à metáfora do “tecido urbano” de Lefebvre (2001,

p. 20), pode-se afirmar que os processos de metropolização em curso inauguram novos modos de vida e novas relações – construídas e reconstruídas na sociedade – conformando um espaço *hiperurbano* indissociável do solo e da morfologia material: assim, cidade e urbano – e, em maior escala, *região metropolitana* e espaço *hiperurbano* – são termos que não podem ser confundidos nem separados. Ainda sustentados pelo pensamento de Lefebvre (*ibid.*), lembramos que *esse novo olhar* deve ser capaz de ler, também, aquilo que está sob a região metropolitana. O texto deve ser decifrado, e a vida cotidiana, as relações imediatas, aquilo que não se diz e não se escreve, o que se esconde nos espaços habitados, as instituições e as ideologias, que estão acima do texto urbano, decodificados.

O Estatuto ora em análise, além de estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das denominadas “Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs” em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas – como, por exemplo, transporte, saneamento básico e uso do solo (Ipea, 2014) –, nasce com o intuito de apresentar normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado, o que nos leva a refletir se é na própria noção de espaço urbano *integrado* que reside a natureza da *escala metropolitana*. Quais são as contribuições teórico-conceituais do Estatuto da Metrópole e a que território ele se refere ao definir, em seu art. 2º, inciso VII, a região metropolitana como uma “aglomeração urbana que configure uma metrópole” e ao definir metrópole, no inciso V do mesmo artigo, como um “espaço urbano com continuidade territorial que tem influência sobre uma área no mínimo maior ou igual à

área de uma capital regional”, como definido pelo IBGE? (Brasil, 2015a).

A partir dessas reflexões iniciais, o presente artigo foi dividido em quatro seções: a primeira dedica-se à apresentação de um breve retrospecto acerca do tratamento da questão metropolitana nas políticas urbanas no Brasil e, nessa perspectiva, discute alguns antecedentes históricos, planos e políticas que pavimentaram o caminho, para a elaboração do Estatuto da Metrópole. Em seguida, faz uma breve apresentação do Estatuto da Metrópole, lei n. 13.089, promulgada em 2015, com foco em seu arcabouço conceitual e, mais especificamente, nas definições de “aglomeração urbana”, “metrópole” e “região metropolitana”. Na terceira seção é feita uma revisão do arcabouço teórico-conceitual a respeito do que se constituiu “região metropolitana”, “metrópole”, “aglomeração urbana”, a partir de estudos desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE (IBGE, 2008 e 2015) e da teoria de Milton Santos sobre o espaço geográfico. Por fim, a quarta e última seção dedica-se à análise teórico-conceitual do Estatuto à luz do arcabouço conceitual revisado na terceira seção.

## A questão metropolitana na trajetória das políticas urbanas nacionais

Embora a temática urbana e regional esteja inserida nas agendas políticas desde o período colonial, conforme nos recorda Steinberger (1998), a década de 1960 constituiu o período mais agudo da urbanização no Brasil, com o crescimento numérico da população maior

que o da população total e a formação das grandes concentrações urbanas do País. Nessa perspectiva, o processo de urbanização ganha um novo patamar (Santos, 1993). Esse processo, caracterizado pela intensidade e precariedade, impôs novos desafios às capacidades de planejamento do Estado, colocando a urgência pela formulação de uma política urbana de caráter nacional que incluísse, em seu escopo, a nascente problemática metropolitana.

Nesse contexto, já na Constituição Federal de 1967 o conceito de Região Metropolitana (RM) passa a ser objeto de uma definição legal. Nesse primeiro momento, a conceituação estava mais dedicada a normatizar a atuação do Estado do que necessariamente a compreender o fenômeno metropolitano. Prova disso é que o texto da lei define as RMs como áreas “constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (Bittencourt, 2011, p. 41). Tinha como fundamento, portanto, a funcionalidade integrada dos serviços públicos comuns. Cabe ressaltar que, nessa primeira definição, a responsabilidade pela instituição das RMs foi atribuída à União, refletindo um entendimento de que o metropolitano era uma questão nacional.

A partir dessa compreensão, as nove primeiras RMs brasileiras foram definidas pelas leis complementares n. 14/1973 e n. 20/1974. Sua delimitação esteve vinculada a critérios de natureza política, motivada, sobretudo, por razões de prestígio regional (*ibid.*), inexistindo, nesse primeiro momento, qualquer tipo de categorização que lhes conferisse um tratamento diferenciado conforme suas especificidades.

O centro mais dinâmico das RMs, no caso as capitais, acabaram por adquirir preponderância nas decisões e na absorção dos investimentos, nos moldes da teoria dos polos de desenvolvimento (Schvarsberg e Lopes, 2011). Em termos de gestão, o Estado era preponderante, o que significava, no contexto da indicação de governadores no regime militar, uma tentativa de centralização e controle econômico e político dos espaços metropolitanos.

Entre os anos de 1975 e 1979, vigorou a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, formulada no âmbito da Segunda Política Nacional de Desenvolvimento – II PND. A PNDU incluía preocupações com o desenvolvimento regional desigual e com a concentração da urbanização em pontos específicos do território. Em seu conteúdo estavam previstos mecanismos que viabilizavam a implantação das RMs recém-criadas, que, por sua vez, eram organizadas segundo uma rede urbana hierarquizada. Sua abordagem, portanto, dava-se tanto através da dimensão intraurbana, concernente a uma política de organização da cidade, como da dimensão interurbana, que pressupunha uma política de ordenamento territorial.

Em 1980, foi promulgada uma nova PNDU, que se manteve em vigor até o ano de 1985. Vinculada ao III PND, essa segunda política possuía conteúdo semelhante à anterior e reafirmava a necessidade de redução das desigualdades regionais. Entretanto, dava maior ênfase à redução dos desequilíbrios intraurbanos, por meio do aperfeiçoamento da legislação de uso e ocupação do solo urbano e da coordenação das ações intersetoriais por meio da criação do Sistema Nacional de

Fundos de Desenvolvimento Urbano. Com isso, estados e municípios ganharam protagonismo, através da transferência de recursos da União, contrariamente ao que acontecia na PNDU anterior (Bittencourt, 2011).

No que tange às RMs, a PNDU definia um programa estratégico com um conjunto de ações específicas para cada uma, conforme sua categorização na rede urbana nacional, e ações comuns a todas, abrangendo medidas de organização do território das cidades. Mais uma vez, a ideia de metropolitano estava relacionada tanto a estratégias intra como interurbanas. Cinco anos depois, em 1985 – primeiro ano da Nova República – foi formulado um novo PND, que também possuía em seu escopo uma política destinada a tratar de questões urbanas e regionais. Esse novo plano tinha como princípio norteador a redução dos gastos públicos estaduais e a priorização de incentivos ao setor privado. Assim como as PNDUs anteriores, o plano identificava as desigualdades regionais como o principal entrave ao desenvolvimento nacional e reunia um conjunto de estratégias com incidência sobre as RMs, tanto na escala urbana como regional (Serrano, 2013).

A partir de 1985, porém, a crise fiscal e econômica levou ao colapso dos órgãos de fomento e de gestão metropolitana, ao mesmo tempo que o advento do neoliberalismo provocou a interrupção na formulação das políticas públicas de caráter nacional por parte do Governo Federal. Devido a esse contexto político-econômico, do final da década de 1980 até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o urbano e, principalmente, o metropolitano mantiveram-se relativamente ausentes da agenda nacional.

A inclusão do capítulo sobre a questão urbana na Constituição de 1988, a partir de uma consistente mobilização social, reafirmou a ausência do tema metropolitano nas políticas públicas de caráter nacional. No contexto da redemocratização do País, esse tema era associado ao autoritarismo e à centralização da administração pública no regime militar. Ao fim e ao cabo, a instituição das RMs ficou remetida à competência dos estados, sem maiores detalhamentos. A Constituição ainda previu outras duas figuras territoriais, as Aglomerações Urbanas e as Microrregiões.<sup>1</sup>

Em termos gerais, o capítulo constitucional referente ao urbano significou uma instrumentalização da gestão urbana municipal em detrimento das escalas metropolitana, regional e territorial, que mantinham uma vinculação ao urbano nas proposições das PNDUs anteriores. Ainda nesse sentido, as constituições estaduais de 1989 mantiveram a mesma postura, não tendo estabelecido mecanismos de gestão metropolitana nem, tampouco, definido critérios claros para a delimitação das RMs. Isso significou, nos anos subsequentes, a proliferação da instituição de RMs pelo País, com diferentes dimensões, configurações geográficas, portes populacionais e motivações programáticas na agenda regional (Schvarsberg e Lopes, 2011). De acordo com Rodrigues (2015), o Brasil possui, atualmente, 71 Regiões Metropolitanas – RMs, 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – Rides e 4 Aglomerações Urbanas – AUs. As 71 RMs são compostas por 1.308 municípios, as Rides abrangem 45 e as AUs 54. A distribuição por regiões ocorre conforme quadro a seguir.

O processo de tramitação da lei federal n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade –, que regulamentaria o capítulo constitucional referente à questão urbana, levou 13 anos até sua aprovação e foi marcado pela incipiente participação do Governo Federal. As deliberações referentes às RMs foram excluídas do texto da lei, reiterando a compreensão presente na Constituição de 1988, que privilegia o municipal diante das demais escalas de planejamento. Isso resultou em um diálogo deficiente dos inúmeros instrumentos de planejamento urbano previstos na nova lei com a escala da metrópole.

Em 2005, a lei federal n. 11.107 instituiu um novo componente em termos de gestão metropolitana: o Consórcio Público (Brasil, 2005). Essa nova modalidade de consórcio passou a permitir uma integração não só horizontal, mas também vertical entre os entes da federação (Schvarsberg e Lopes, 2011). Embora a quantidade de experiências nos moldes desse arranjo institucional possa ser considerada significativa,<sup>2</sup> o novo componente não foi capaz de preencher as carências em termos da institucionalidade do planejamento e da gestão metropolitanas.

Somente em 2015 viria a ser promulgada a lei n. 13.089, denominada Estatuto da Metrópole, o tão aguardado marco regulatório da temática metropolitana. Essa lei buscou constituir o quadro institucional necessário à governabilidade das metrópoles, diante da fragmentação política desses territórios e da ineficácia das legislações urbanísticas existentes nesse contexto.

Unidades Urbanas Institucionalizadas – 2015				
Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Belém (PA)	Agreste (AL)	AU de Jundiaí (SP)	Alto Vale do Itajaí (SC)	Goiânia (GO)
Capital (RR)	Aracaju (SE)	AU de Piracicaba	Apucarana (PR)	RIDE DF*
Central (RR)	Araruna (PB)	Baixada Santista (SP)	AU do Litoral Norte (RS)	Vale do Rio Cuiabá (MT)
Gurupi (TO)	Barra de Santa Rosa (PB)	Belo Horizonte (MG)	AU do Sul (RS)	
Macapá (AP)	Caetés (AL)	Campinas (SP)	Campo Mourão (PR)	
Manaus (AM)	Cajazeiras (PB)	Grande Vitória (ES)	Carbonífera (SC)	
Palmas (TO)	Campina Grande (PB)	Rio de Janeiro (RJ)	Cascavel (PR)	
Santarém (PA)	Cariri (CE)	São Paulo (SP)	Chapéco (SC)	
	Esperança (PB)	Sorocaba (SP)	Contestado (SC)	
	Feira de Santana (BA)	Vale do Aço (MG)	Curitiba (PR)	
	Fortaleza (CE)	V. do Paraíba e Litoral	Extremo Oeste (SC)	
	Grande São Luís (MA)	Norte (SP)	Florianópolis (SC)	
	Guarabira (PB)		Foz do Rio Itajaí (SC)	
	Itabaiana (PB)		Lages (SC)	
	João Pessoa (PB)		Londrina (PR)	
	Maceió (AL)		Maceió (AL)Maringá (PR)	
	Médio Sertão (AL)		Norte/Nord Catarinense (SC)	
	Natal (RN)		Porto Alegre (RS)	
	Palmeira dos Índios (AL)		Serra Gaúcha (RS)	
	Patos (PB)		Toledo (PR)	
	Recife (PE)		Tubarão (SC)	
	Ribeirão Petrópolis/Juazeiro		Umuarama (PR)	
	Ribeirão Preto/Timon		Vale do Itajaí (SC)	
	Salvador (BA)			
	São Francisco (AL)			
	Sertão (AL)			
	Sousa (PB)			
	Sudoeste Maranhense (MA)			
	Vale do Mamanguape (PB)			
	Vale do Paraíba (AL)			
	Vale do Piancó (PB)			
	Zona da Mata (AL)			
9	32	11	23	3

\* A Ride-DF conta com dois municípios do estado de Minas Gerais (região Sudeste). Para efeito de contagem, optamos por manter essa Ride na região Centro-Oeste, considerando que o núcleo metropolitano e a maioria dos municípios pertencem a essa região.

## Análise descritiva do Estatuto da Metrópole

Após mais de dez anos de tramitação, o Estatuto da Metrópole (lei n. 13.089/2015) foi sancionado em 13 de janeiro de 2015. Em certa medida, surgiu como uma tentativa de sanar as lacunas deixadas pelo Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/2001), que não abarcava a dimensão do desenvolvimento metropolitano, e, ainda, como um esforço para dar celeridade à execução de ações de cunho urbano-regional, já previstas na Constituição Federal de 1988 (Valery e Braga Jr., 2015).

No Capítulo I, estabelecem-se, como objetivos do Estatuto, instituir diretrizes gerais para o exercício das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) em RMs e AUs criadas pelos estados e prever normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e critérios para as ações de governança inter-federativa, regulamentando os artigos 21, 23, 24, 25 e 182 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Fica claro também que, além das RMs e das AUs, suas disposições se aplicam às microrregiões instituídas pelos estados com fundamento em FPICs com características predominantemente urbanas (Brasil, 2015a, art. 1). Nesse capítulo, o Estatuto da Metrópole apresenta um amplo arcabouço conceitual, ao definir o que entende por “aglomeração urbana”, “metrópole”, “região metropolitana”, “função pública de interesse comum”, “plano de desenvolvimento urbano integrado”, “gestão plena” e “governança interfederativa”. Esses termos recebem definição legal e passam a ser institutos jurídicos, além de categorias

teóricas (*ibid.* art. 2, I a VII). Embora sejamos inclinados a considerar tal esforço teórico-conceitual não apenas positivo, mas essencial, sua pertinência e qualidade são discutíveis, visão que será discutida, posteriormente, na seção destinada à análise teórico-conceitual e crítica do Estatuto.

Salientamos, nessa análise descritiva do arcabouço conceitual apresentado no Capítulo I do Estatuto da Metrópole, os conceitos de “aglomeração urbana, metrópole e região metropolitana”. O Estatuto entende por aglomeração urbana uma “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (*ibid.*, art. 2, inciso I). Aqui, encontramos uma das primeiras inconsistências do arcabouço conceitual do Estatuto, ao não definir o que seria uma “unidade territorial urbana”.

No caso da metrópole, o Estatuto a define como

[...] espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (*Ibid.*, inciso V)

Outra importante indefinição conceitual estaria no significado atribuído à expressão “continuidade territorial”. Nessa definição, o Estatuto utiliza as classificações de áreas de influência, já bem consolidadas e organizadas

pelo IBGE, principalmente por meio do estudo da Região de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2008). Tal classificação tem como referência a área de influência de um único município sobre a região em que se encontra. No entanto, o Estatuto procura aplicar essa definição para um “espaço urbano com continuidade territorial”, sem definir, porém, o que seria continuidade territorial.

Por fim, para obter *status* de região metropolitana, é preciso ser, segundo o Estatuto, “aglomeração urbana que configure uma metrópole” (Brasil, 2015a, art. 2, inciso VII). Tais constatações nos levam a refletir sobre o que seria uma “unidade territorial urbana” que configure um espaço urbano de “continuidade territorial”, algo que o dispositivo não define. Ainda, supondo-se que seja possível compreender a forma urbana descrita pelo Estatuto, a definição traz problemas de delimitação de escala, como será analisado mais adiante.

O Capítulo II trata dos requisitos para a formalização das RMs e AUs, determinando que estados e municípios inclusos nessas unidades promovam a governança interfederativa (ibid. art. 3, § único), modelo sobre o qual parece recair grande parte dos esforços desta lei. As leis complementares estaduais, responsáveis por instituir essas unidades, deverão prever, além dos municípios integrantes, as FPICs que justificam a medida, a estrutura de governança interfederativa e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FPICs (ibid., art. 5º, I a IV). No processo de elaboração da lei complementar, será exigido embasar os critérios técnicos adotados para a definição dos municípios integrantes e das FPICs que justificam a medida (ibid., art. 5, §1º).

O escopo do Capítulo III é a busca do equilíbrio interfederativo, por meio do modelo de governança supracitado, que reitera princípios do Estatuto da Cidade, enfatiza a prevalência do interesse comum sobre o local, com respeito às peculiaridades e à autonomia dos entes, o compartilhamento de responsabilidades e a busca do desenvolvimento sustentável. Como diretrizes, reforça a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão, observado o imperativo de gestão democrática das cidades.

No Capítulo IV, a lei trata dos instrumentos para sua efetivação, quais sejam: PDUI, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão e parcerias público-privadas interfederativas (ibid., art. 9). Dentre eles, o principal destaque é o PDUI, que deverá ser instituído por lei estadual revista, pelo menos, a cada 10 anos (ibid., arts. 10 e 11). Requisitos de conteúdo e de procedimento do plano foram balizados no art. 12.

O Capítulo V, por sua vez, trata da atuação da União, principalmente no que concerne o apoio à governança interfederativa. Exigir-se-á, nesse sentido, que a “unidade territorial urbana” possua gestão plena, nos termos da lei (ibid., art. 14), para que seja reconhecida pela União. Além disso, as RMs instituídas mediante lei complementar estadual, que não atenderem ao que é definido como região metropolitana pelo estatuto (ibid., art. 2, inciso VII), serão enquadradas como “aglomeração urbana”, para efeito das políticas públicas a cargo da União (ibid., art. 15).

Por fim, o Capítulo VI, que trata das disposições finais, aproveita para institucionalizar o já bastante debatido Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU. O Estatuto o identifica como coordenador da implementação da lei, assegurando-se a participação da sociedade civil (*ibid.*, art. 20). Esse capítulo é também incisivo quanto a omissão ou mora na elaboração e aprovação do PDUI (*ibid.*, art. 21).

A aprovação do Estatuto não ocorreu, porém, sem percalços e solavancos, como enfatizam Moura e Hoshino (2015), que fizeram com que o Estatuto só fosse sancionado depois de uma série de emendas, um substitutivo e alguns vetos. A respeito dos vetos ao texto da lei, é importante citar o referente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (Brasil, 2015a, arts. 17 e 18), por parte dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, sob a justificativa de que os “fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos” e de que o Desenvolvimento Urbano Integrado poderia ter suas diretrizes executadas “por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União” (Brasil, 2015b, s.p.); e o veto, por parte da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, ao art. 19, que versava, especificamente, sobre a possibilidade de o Distrito Federal integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, seguindo as mesmas regras e procedimentos dos demais municípios.

Consideram-se polêmicas as justificativas apresentadas para o veto do art. 19. A Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República afirmou, conforme mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015, referenciada acima, que “as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de territórios de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional” e, ainda, que, “em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – Ride” (Brasil, 2015b). Entretanto, Rides não se assemelham às RMs. As primeiras são instituídas pela União, para gerir políticas de desenvolvimento regional e articular a ação da União, com vistas à redução das desigualdades sociais, enquanto as segundas, as Regiões Metropolitanas, existem (ou deveriam existir) para integrar funções públicas (serviços) de interesse comum que ultrapassam fronteiras municipais ou estaduais. A ideia de que isso só possa ocorrer *dentro de* ou *entre* estados parece equivocada.<sup>3</sup>

A questão, porém, talvez seja pouco jurídica e bastante política. Uma vez que Brasília tem, simultaneamente, competências de Estado e de Município, o veto ao art. 19 apenas afasta um artigo desnecessário, pois o Distrito Federal (via poder legislativo) poderia aprovar, concomitantemente a outro estado, lei de criação de região metropolitana. A restrição evidente é que o Distrito Federal não poderia fazer isso sozinho, uma vez que não possui municípios.

# O conceito de região metropolitana à luz das noções miltonianas de espaço e território e dos estudos do IBGE

## Noções miltonianas de espaço e território

As investigações sobre a relação entre espaço e sociedade nas ciências sociais ganharam significativo impulso a partir da segunda metade do século XX, com destaque para a produção de autores como Henri Lefebvre (1973, 2001, 2002), Manuel Castells (1975, 1983), David Harvey (1980) e Milton Santos (1982, 1985, 1990, 1994). Dentre esses estudiosos, o presente artigo destaca o último autor, tendo em vista o enfoque central do espaço como categoria permanente e histórica em suas análises.

Para subsidiar a discussão teórico-conceitual do Estatuto da Metrópole, destacamos algumas formulações fundamentais da teoria do espaço geográfico de Milton Santos, que serão balizadoras da análise subsequente. O primeiro ponto consiste na distinção que o autor estabelece entre espaço e território que, embora categorias distintas, mantêm uma relação intrínseca, uma vez que “a utilização do território pelo povo cria espaço” (Santos, 1990, p. 189). Ou seja, para Santos espaço é o território usado. Enquanto o território são formas, o território usado são objetos e ações: é a materialidade, expressa na configuração territorial, somada da vida que a anima (Santos 1994). Ao fazer essa diferenciação e utilizar essa terminologia, o autor, transfere a ênfase para as relações sociais

e para o uso do território pelos diversos atores, o que torna pertinente as seguintes indagações sobre o espaço: usado como, onde, por quem e para quê? (Steinberger, 2006)

Outro fundamento da teoria miltoniana a compor a análise aqui desenvolvida é a acepção do espaço como produtor e produto da ação social, em oposição à ideia de espaço-palco ou espaço-receptáculo. Esse espaço social é também um fato histórico construído no passado e no presente através da modificação da natureza pelo trabalho do homem (Santos, 1990). Nessa perspectiva, Santos (*ibid.*) fala em uma formação econômica, social e espacial da sociedade ou, apenas, em uma formação socioespacial.

É por meio da formação socioespacial que o espaço se realiza em sua totalidade (Steinberger, 2006). Totalidade esta que não é simples soma das partes e que está sempre em movimento, em um incessante processo de totalização. Esse movimento permite entendê-la de duas maneiras: como integral, algo uno e abstrato; e como diferencial, em suas manifestações particulares e concretas. Desvela-se, dessa forma, a natureza dual dessa totalidade, ao mesmo tempo real-abstrata e real-concreta (Santos, 1985).

Steinberger (2006), em seus estudos baseados na teoria espacial de Milton Santos, explora esse entendimento identificando as partes que compõem o real-concreto no âmbito da totalidade do espaço. Essas partes se manifestam como formas-conteúdo, materialidade dos “processos sociais que dão vida (e valor) aos objetos geográficos” (p. 39). Segundo a autora, compõem formas-conteúdo as noções de ambiental, territorial, regional, rural e urbano. Ambiental e territorial, enquanto expressões do

conjunto de objetos geográficos, são formas-conteúdo gerais. Além disso, regional, rural e urbano são frações do espaço e, portanto, noções mais específicas porque referentes a formas-conteúdo particulares. Por essa razão é possível falar em espaço regional, espaço rural e espaço urbano (*ibid.*).

Nessa perspectiva teórico-conceitual, o espaço urbano é a forma-conteúdo particular da cidade enquanto território. Um paralelo pode ser feito em relação ao fato metropolitano, admitindo a região metropolitana como a expressão territorial do espaço metropolitano, ou *hiperurbano*, considerando as dimensões e complexidades superlativas desse espaço em relação ao urbano. Qualquer conceituação sobre as regiões metropolitanas envolve, portanto, uma definição precisa da forma-conteúdo segundo a qual se realizam, ou seja, do espaço *hiperurbano*. Por sua vez, e conforme a noção miltoniana, esse espaço deve ser entendido a partir do processo histórico e social que, ao mesmo tempo, lhe dá forma e é por ele condicionado e, ainda, como fração do espaço que compõe uma totalidade ao se relacionar com as demais formas-conteúdo que o integram.

### Estudos do IBGE de caracterização da rede urbana brasileira

A discussão teórico-conceitual do Estatuto da Metrópole demanda, ainda, uma breve revisão dos estudos do IBGE a respeito da caracterização da rede urbana Brasileira, uma vez que tal estudo compõe análises de abrangência nacional e são utilizados como referência na elaboração de políticas públicas, como no caso do Estatuto.

Desde a década de 1960, o IBGE desenvolve pesquisas para a qualificação e definição de aglomerações populacionais e metropolitanas. Os critérios básicos historicamente utilizados para a delimitação das regiões metropolitanas foram população, atividade e integração. Em 1969, foi constituído o Grupo de Áreas Metropolitanas, com o objetivo de conceituar, de forma precisa, os termos metrópole, área metropolitana e região metropolitana. Esse grupo adotava, para essa conceituação, critérios demográficos (população, densidade demográfica da cidade central e municípios vizinhos e variação da população), estruturais (população dedicada a atividades industriais, movimento pendular e produção industrial) e de integração (viagens intermunicipais diárias). Dois dos principais estudos realizados nesse âmbito foram o estudo de Região de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2008) e os Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2015), apresentados a seguir.

O estudo de 2007, intitulado Região de Influência das Cidades – Regic (IBGE, 2008) – no qual o Estatuto da Metrópole se baseia para definir o conceito de metrópole – é o quarto de uma série de estudos que vinham sendo realizados desde 1972. Esses estudos foram responsáveis pela atualização do quadro de referência da rede urbana brasileira, ao apresentar a nova hierarquia dos centros urbanos, bem como a delimitação das regiões de influência associadas a cada um deles, apontando mudanças e permanências nessa rede.

Segundo Bittencourt (2011), o estudo é centrado em aspectos funcionais, em detrimento dos físico-morfológicos, utilizando-se da noção de “espaços de concentração de população” apenas como um delimitador das

unidades dos centros urbanos, a partir dos quais são analisadas as áreas de influência. Anteriormente, em outras versões do estudo, eram definidos os níveis de hierarquia urbana dos centros e estabelecidas as regiões de influência a partir da intensidade dos fluxos de consumidores em busca de bens e serviços. Tal centralidade era calculada em decorrência do papel desempenhado pela localidade com relação à distribuição de bens e serviços à população de sua área de influência. O estudo mais recente (IBGE, 2008) promoveu uma revisão na metodologia, considerando que mudanças na divisão do trabalho e avanços dos meios de comunicação modificaram a organização das cidades em redes. Sendo assim, essa versão incorporou a classificação das centralidades, principais nós das redes urbanas, variáveis que privilegiam a identificação dos centros de gestão – pública e empresarial – do território.

A partir da definição de centralidades, as áreas de influência foram delimitadas com base nas ligações entre as cidades, o que permitiu esclarecer a articulação das redes no território. A hierarquia dos centros urbanos assim identificados levou em conta a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos, a dimensão da região de influência de cada centro e as diferenciações regionais (IBGE, 2008).

O resultado do estudo é a classificação das cidades em cinco grandes níveis, divididos, por sua vez, em subníveis:

1) *Metrópoles* – 12 principais centros urbanos do País, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. Dividem-se em três subníveis,

segundo a extensão territorial e a intensidade dessas relações:

a) Grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do País, alocado no primeiro nível da gestão territorial;

b) Metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília também estão no primeiro nível da gestão territorial. Com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País;

c) Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre constituem o segundo nível da gestão territorial.

2) *Capital regional* – 70 centros que, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Possui três subníveis:

a) Capital regional A – constituída por 11 cidades, com medianas de 955 mil habitantes e 487 relacionamentos (capitais estaduais não classificadas no nível metropolitano e Campinas);

b) Capital regional B – constituída por 20 cidades, com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos;

c) Capital regional C – constituída por 39 cidades com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos.

Essas são as áreas de influência às quais o EM faz referência, na definição de metrópole (Brasil, 2015a). Nessa perspectiva, abaixo ainda da categoria de "Capital Regional" estariam as áreas classificadas em: centro sub-regional, centro de zona e centro local, englobando, na classificação, todos os municípios brasileiros.

Ainda, em um evidente avanço nos estudos sobre a rede urbana brasileira, o IBGE publicou, em 2015, o estudo intitulado *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*, que apresenta um quadro dos arranjos populacionais do Brasil em suas médias e grandes concentrações urbanas. Esse estudo atende a dois objetivos centrais: integrar informações estatísticas, ao passo que propõe novos recortes territoriais representativos da dinâmica recente do território brasileiro; e representar as diferentes escalas de urbanização, possibilitando uma melhor representatividade das formas de organização do espaço.

As concentrações urbanas são definidas a partir da análise de três critérios comuns para todo o País e que, segundo seus autores, privilegiam a interação entre os municípios. Os critérios analisados foram o índice de integração, baseado na intensidade dos movimentos pendulares para trabalho e estudo; a intensidade absoluta dos movimentos pendulares; e a contiguidade da mancha urbana. O estudo define que:

Um arranjo populacional é o agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais. (IBGE, 2015, p. 23)

Segundo o estudo, os movimentos pendulares são cada vez mais importantes para o entendimento da dinâmica urbana e são utilizados para estudar a organização funcional dos espaços regionais e delimitar regiões metropolitanas. Já a conurbação é estudada em função dos fortes vínculos socioeconômicos por ela acarretados. Não se pode desconsiderar,

porém, que mesmo não apresentando continuidade urbana, municípios vizinhos podem manter fortes relações entre si, motivo pelo qual o estudo afirma a necessidade de atualizar tal definição e estabelecer critérios para delimitar as novas formas espaciais que emergem das transformações econômicas urbanas e seus novos conteúdos (*ibid.*).

O IBGE identificou 26 grandes concentrações urbanas com mais de 750 mil habitantes, sendo dois municípios isolados (Manaus e Campo Grande) e as demais formadas por arranjos populacionais. Das 26, apenas 12 foram identificadas como aglomerações de caráter metropolitano, as mesmas do estudo Regic. Sobre isso, o estudo afirma que essas novas tendências econômicas, de concentração metropolitana com base na aglomeração e desconcentração de atividades produtivas para as cidades de menor porte, constituem os arranjos populacionais que vêm superando os modelos de urbanização do País (*ibid.*).

## Análise teórico-conceitual do Estatuto da Metrópole

Entende-se que, depois de mais de dez anos de tramitação, o Estatuto da Metrópole surgiu para preencher uma lacuna na legislação federal no que tange ao tema metropolitano, tendo, como principal objetivo, a regulamentação do reconhecimento, a institucionalização e a gestão das regiões metropolitanas no Brasil. Tal regulamentação, porém, pressupõe o estabelecimento de referências espaciais e territoriais que permitam o reconhecimento das especificidades do que é metropolitano, a partir do

reconhecimento da diversidade e da complexidade da rede urbana brasileira. A construção dessas referências espaciais constituiria “as bases necessárias para a construção de efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles” (Ribeiro, Junior e Rodrigues, 2015, s/p).

Tendo isso em vista, propomo-nos, neste artigo, a realizar uma análise teórico-conceitual do Estatuto da Metrópole, à luz da teoria espacial de Milton Santos, especialmente no que tange às definições de espaço, território e “território usado”. Em função disso, vale iniciar essa análise com a constatação de que, embora o Estatuto da Metrópole constitua uma política espacial, ele não aponta, nem explícita nem implicitamente, o que entende por território, por espaço ou por espaço urbano. Nas poucas vezes em que faz uso dessas terminologias em seu discurso, ele o faz de forma gratuita e imprecisa, mais desarticulando sua vinculação com o espaço do que contribuindo para a definição dos termos.

O Estatuto menciona, por exemplo, a categoria “espaço urbano” apenas uma vez, ao longo de todo o texto, ao conceituar “metrópole”. A gravidade de tal omissão conceitual evidencia-se no fato de que o espaço que aqui chamamos de *hiperurbano* ou o próprio território constituído pelas regiões metropolitanas conformam não apenas o objeto da política em tela, mas, também, seu próprio sujeito, já que a política se dá no território, regulamenta seus usos e, desse modo, produz espaço. Assim, entende-se que a própria natureza multiescalar da política fica comprometida pela ausência da conceituação de espaço e de território no Estatuto.

Além disso, é importante notar que, a despeito de tratar de um espaço urbano-

-regional e, por isso, intrinsecamente multiescalar, o Estatuto não aborda o tema da transversalidade, a ideia de multiescalaridade ou de multidimensionalidade das ações de maneira clara e objetiva. Embora a ideia de “multi” ou “transcalaridade” esteja, de fato, implícita no documento, sobretudo quando trata da necessidade de ação integrada entre cidades-gêmeas, localizadas na faixa de fronteira com outros países; quando menciona o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de FPICs; ou, ainda, quando fala em um “subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com participação dos governos estaduais e municipais” (Brasil, 2015a, art. 20, §1º), falta clareza acerca das maneiras como o discurso da transcalaridade pode se tornar realidade. Por isso, e devido ao escopo do Estatuto, entende-se que a questão da transversalidade da política deveria ser tida como um desafio central, não apenas para garantir o desenvolvimento metropolitano, mas, também, para que as regiões metropolitanas não sejam tratadas apenas como pano de fundo ou como territórios autorreferentes.<sup>4</sup>

Com relação ao arcabouço conceitual (ou sua ausência) proposto pelo EM, observa-se que, ao definir “região metropolitana”, o Estatuto fala em *unidade territorial urbana* e em *continuidade territorial entre dois ou mais municípios*. Tais termos poderiam ser interpretados como a contiguidade da mancha urbana de municípios limítrofes, evidenciando que os princípios utilizados para a definição de “aglomerações urbanas” são eminentemente físico-morfológicos.

Além disso, ao falar de unidade territorial urbana e não definir o que isso significa, o Estatuto incorre em mais uma imprecisão teórica. A análise isolada da expressão “unidade territorial urbana”, *vis-à-vis* a teoria espacial de Milton Santos, permitiria que ressaltássemos um equívoco conceitual na medida em que a expressão “território urbano” é incompatível com a ideia de que o “território” está para a “cidade”, enquanto o “espaço” está para o “urbano”. Ademais, para além da evidente confusão entre espaço e território, o termo “unidade” leva-nos a questionar se o Estatuto está em consonância com o conceito de totalidade do espaço, segundo o qual se entende que a configuração territorial e o espaço fazem parte de um processo único de totalização, o que significa dizer que “as ações dos atores usando o território ao longo do tempo (histórico) produzem o espaço como uma totalidade que se expressa materialmente em uma configuração territorial” (Steinberger, 2013a, p. 60).

Posto isso, é interessante ressaltar que consideramos que a noção de totalidade não está presente no Estatuto da Metrópole, especialmente se levarmos em conta o que Milton Santos afirma no livro *A urbanização brasileira* (1993) ao abordar o “fato metropolitano”. Para esse autor, “o fato metropolitano se apresenta como uma *totalidade menor*, dentro da *totalidade maior*, constituída pela formação social nacional” (p. 79, grifo nosso) e ressalta que apenas as aglomerações urbanas com certo nível de complexidade, o que inclui as regiões metropolitanas, podem ser consideradas como totalidades. Contrariamente à noção de totalidade – que Milton Santos (1982) entende como uma abstração, um processo, um “instrumento

de conhecimento do real-individual-concreto” que só se realiza através de formas sociais –, o Estatuto enfatiza, reiteradas vezes, a ideia de uma “unidade territorial”, o que evidencia uma abordagem estritamente jurídica ou reificada de território. Além disso, o território nacional, no Estatuto da metrópole, também não é tratado em sua totalidade, o que evidencia uma concepção mais setorialista e menos globalista das políticas públicas. Nesse sentido, a nova lei representa uma oportunidade perdida, em termos de recuperar a concepção totalizante prevista nas primeiras PNDUs, na qual o urbano está vinculado ao regional e ao territorial, como parte relacional de um espaço uno, porém total. Pelo contrário, há no Estatuto uma visão segmentada e segmentária.

Ainda na definição de “aglomeração urbana”, ao falar de “integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”, o Estatuto não define com clareza o teor dessas dinâmicas, bem como não deixa claro de que forma essa integração será instrumentalizada. A definição de metrópole, por sua vez, ao adotar a noção de influência, baseada na metodologia da Regic (IBGE, 2008), adota princípios funcionais, conforme a metodologia empregada pelo IBGE na definição da área de influência de cidades identificadas como centralidades na rede urbana, que também estão relacionadas ao princípio da integração evocado na definição de aglomerado urbano. Um dos problemas identificados nessa definição reside no fato de que o Estatuto relaciona o espaço urbano de “continuidade territorial” com as regiões de influência da Regic, sem conceituar o termo, que também não é abordado no estudo do IBGE. O reconhecimento, a instituição e a gestão das regiões metropolitanas ficam

prejudicados a partir dessas imprecisões teóricas, já que, no Estatuto, sua definição deriva da junção entre aglomeração urbana e metrópole.

A não consideração dos conceitos de espaço, de urbano, de território e de cidade soa ainda mais estranha se levarmos em consideração que eles não apenas fizeram parte dos textos-base oriundos das Conferências das Cidades (CNCs) como também têm papel preponderante na proposta de uma nova PNDU. Por que, então, mesmo aprovado 12 anos depois da criação do Ministério das Cidades e da realização da 1<sup>a</sup> CNC, o Estatuto da Metrópole não recuperou tais conceitos fundamentais? Essa indagação causa ainda mais espanto se considerarmos que a própria Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, aprovada por decreto, em 2007, e considerada por Steinberger(2013b) como uma política de baixo grau de legitimidade, já apresentava uma concepção muito mais avançada de território, ao abordar suas dimensões material, política e simbólica e ao mencionar, inclusive, a expressão “território usado”, ainda que não tenha aprofundado sua conceituação.

Era esperado que o Estatuto se propusesse a uma abordagem diametralmente oposta à noção de território passivo que o documento parece trazer e enfatizar. As políticas públicas, sobretudo as espaciais, deveriam ter como foco os múltiplos usos do território pelos diversos atores-agentes que atuam nas várias escalas (Steinberger, 2013a), justamente porque é por meio do uso do território que se cria espaço. Para muito além de um possível preciosismo conceitual, a ênfase no uso do território – termo que, por sinal, só é mencionado no Estatuto da Metrópole quando se fala em “uso dos recursos públicos” e em “uso e

ocupação do solo” – é o ponto de partida para o reconhecimento de interesses divergentes e, consequentemente, para o reconhecimento da necessidade de negociação entre os atores-agentes, além da necessidade de mediação e gestão de conflitos, por parte do Estado (Steinberger, 2013b). Ao não conceituar espaço e território e ao não reconhecer a evidente existência de conflitos, o Estatuto abre mão de geri-los, ficando, assim, impossibilitado de ter rebatimento real no território.

Embora mencione, diversas vezes, os termos “desenvolvimento urbano integrado” e fale na necessidade de coordenação entre os entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU, assegurando a participação da sociedade civil, o Estatuto peca ao não propor instrumentos de integração, de diálogo ou de convergência, seja na elaboração, seja na execução de ações, planos ou programas.

O que fica evidente, a partir da análise crítica do Estatuto da Metrópole, é que, para além da acepção de território-receptáculo (palco), é importante entender a questão metropolitana como uma problemática nacional. Nesse sentido, o Estatuto é considerado um retrocesso conceitual, uma vez que, de acordo com Steinberger (ibid., p. 196), o discurso da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU já incluía importantes considerações teóricas sobre o urbano e sobre a cidade enquanto “forças ativas capazes de interferir na dinâmica social, política e econômica”.

Por fim, ainda que discutir as noções de sociedade civil e de participação social não constitua o objetivo desta análise, uma vez adotada a noção miltoniana de que o espaço é histórico e social, é válido tecer algumas

breves considerações acerca dessa temática. Em primeiro lugar, o Estatuto parece adotar uma concepção equivocada de “sociedade civil” ao mencionar esse termo ao lado do termo “população”, o que permitiria inferir que os termos são utilizados indiscriminadamente e, consequentemente, de forma relapsa ou que não são tratados como sinônimos. Considerando essa segunda hipótese, Dagnino (2004) chama a atenção para o fato de que essa acepção de sociedade civil, que se pretende distinta da acepção de população, faz referência, sobretudo, à sociedade considerada organizada – em Organizações Não Governamentais (ONGs), no Terceiro Setor, em Fundações Empresariais e em Movimentos Sociais, por exemplo – e tende a homogeneizar tais grupos como interlocutores unívocos e representativos de toda a população.

Embora o Estatuto mencione a necessidade de participação da sociedade civil tanto nos processos de planejamento quanto nos processos de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às FPICs, o que poderia, por si só, ser considerado um avanço, o texto não avança em termos de instrumentos de participação, restringindo-se à instância colegiada deliberativa e à realização de audiências públicas e debates, enquanto instâncias participativas. É sintomático que o termo “social” apareça apenas uma vez ao longo de todo o texto e apenas quando se faz referência à necessidade de definição de “meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015a, art. 5, IV), conforme mencionado acima, pois a ausência de foco na dimensão

social evidencia uma concepção equivocada tanto de espaço como de território.

## Considerações finais

Sabendo das limitações de uma análise de políticas públicas por meio de discursos documentais, não se pode negar que eles constituem um primeiro referencial empírico e refletem, minimamente, o seu processo de produção. Além disso, é preciso considerar que a política que constitui o objeto de análise da pesquisa tem o agravante de ter sido sancionada muito recentemente, o que impossibilita uma avaliação consistente acerca da efetividade de sua implementação.

Tendo dito isso, a partir da fundamentação teórica no arcabouço jurídico-urbanístico brasileiro, percebeu-se que as primeiras referências ao tema metropolitano surgiram com as primeiras políticas urbanas de caráter nacional. Inicialmente, os conceitos de metrópoles e regiões metropolitanas estavam vinculados aos Planos de Desenvolvimento de enfoque econômico dos governos militares, apesar de, em vários sentidos, a eles se oporem. Essas primeiras concepções se alinhavam à estrutura centralizadora e autoritária dos governos da época, embora tenham contribuído com uma conceituação abrangente do metropolitano, articulado às categoriais urbana, regional e territorial do espaço. A partir da segunda metade da década de 1980, o tema metropolitano foi relegado ao esquecimento, em função do avanço neoliberal e da consolidação do municipalismo no âmbito das políticas urbanas nacionais.

A Constituição Federal de 1988 tornou o estabelecimento de RMs uma ação política, muitas vezes ineficaz no atendimento das demandas e na proposição de soluções para os principais desafios que derivam da realidade metropolitana. Isso porque atribuiu aos estados a competência de instituir as RMs e as demais figuras territoriais, sem estabelecer critérios claros para sua diferenciação e sem definir as condições para a sua governança interfederativa. Embora a realidade territorial tenha se tornado mais complexa, esse processo foi marcado pelo empobrecimento no entendimento da questão metropolitana, que perdeu sua multidimensionalidade, em termos tanto escalares quanto em relação às frações do espaço que articula. É a partir desse retrospecto que se elabora o Estatuto da Metrópole, que contém, em suas disposições, conceitos referentes a regiões metropolitanas, metrópoles e aglomerados urbanos, analisados pelo presente artigo a partir da teoria do espaço geográfico.

As ausências, imprecisões e contradições conceituais do Estatuto reforçam o limbo a que a temática metropolitana tem sido condenada desde o advento de um municipalismo preponderante no que tange às políticas urbanas nacionais. Tais imprecisões tendem a dificultar a instrumentalização da política, uma vez que não criam uma hierarquia de categorias capaz de otimizar o direcionamento de ações e recursos. Em última instância, as conceituações maldefinidas significam a perpetuação de uma visão segmentada do espaço e do território e de uma abordagem setorialista em políticas públicas. A situação agrava-se pelo fato de que, embora tenha como seu objeto um espaço que aqui se convencionou denominar hiperubano,

caracterizado por sua multidimensionalidade, o Estatuto não define o metropolitano com precisão e não articula com os conceitos de espaço e território, categorias amplamente estudadas e discutidas por diversos intelectuais e pesquisadores brasileiros, como Milton Santos, por exemplo. Nas poucas vezes em que faz uso dessas terminologias em seu discurso, o Estatuto o faz de forma gratuita e imprecisa, sem contribuir para sua adequação à acepção do espaço não apenas como recipiente inerte, mas como um novo ator, considerado nas subjetividades oriundas de múltiplos usos, para além de sua materialidade.

Ademais, o Estatuto também não explora todo o acúmulo de conhecimento produzido por estudos e pesquisas realizados pelo IBGE que, desde a década de 1960, busca qualificar e definir as aglomerações populacionais e metropolitanas. Esses estudos e pesquisas são fundamentais não só para avançar em termos de conceituação, como também para a caracterização do espaço urbano e da rede urbana brasileira, sendo uma importante contribuição para definição de metrópole, região metropolitana e aglomerado urbano. Enquanto o Estatuto da Metrópole não estiver fundamentado por uma conceituação clara do que seja metropolitano, a partir de uma concepção adequada à noção de espaço como totalidade, suas ações continuarão deficitárias e continuarão a consolidar desigualdades. Conforme discutimos e mencionamos anteriormente, ao não conceituar espaço e território e ao não reconhecer a evidente existência de conflitos, de relações de poder entre atores heterogêneos e de interesses divergentes, o Estatuto abre mão de gerir tais conflitos e, assim, fica impossibilitado de

ter rebatimento real no território. Nesse sentido, considera-se que o Estatuto tenha perdido uma grande oportunidade de inovar tanto teoricamente quanto conceitualmente, além

de ter desperdiçado, também, a oportunidade de recuperar, rever, redefinir ou consolidar importantes conceitos trazidos por dispositivos legais anteriores.

**Janaína Lopes Pereira Peres**

Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Brasília, DF/Brasil.  
janainaperes@gmail.com

**Henrique Soares Rabelo Adriano**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil.  
henriquerabeloas@gmail.com

**Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga Seraphim**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil.  
anapaula313@gmail.com

**Amanda Alves Olalquiaga**

Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Brasília, DF/Brasil.  
amandaolalquiaga@gmail.com

## Notas

- (1) Além dessas figuras territoriais, a Constituição de 1988 prevê a possibilidade da instituição de regiões de desenvolvimento em municípios de diferentes estados, mas integrantes de um mesmo complexo social e geoeconômico, estabelecendo as bases para a posterior criação das Regiões Integradas de Desenvolvimento (Azevedo e Alves, 2012).
- (2) Levantamento do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF, 2012), realizado entre 2011 e 2012, aponta a existência de 695 consórcios públicos intermunicipais no Brasil.
- (3) Fernandes e Araújo (2015) defendem interpretação semelhante, com relação à estranheza do voto do dispositivo em questão (art. 19 da lei).

- (4) Destacamos a importância da transversalidade das políticas públicas, enquanto instrumento, a partir do entendimento de que “o espaço é a acumulação desigual de tempos” (Santos, 1997, p. 9), ou seja, de que todo tempo ou todo espaço é continuamente atravessado por outros tempos e outros espaços (categorias indissociáveis), fato que confere à realidade social cada vez mais dinamismo, diversidade e complexidade. Assim sendo, tanto a temática urbana como a metropolitana podem ser consideradas, por natureza, transversais, uma vez que são atravessadas por questões ambientais, regionais, rurais, culturais, raciais, de gênero, étnicas, identitárias, etc. A transversalidade nas políticas públicas não pressupõe, porém, apenas o envolvimento de diferentes órgãos federais, setores ou esferas, mas que a concepção do problema público bem como o olhar sobre as demandas que originam a formulação de políticas públicas sejam também transversais. Vale recordar, ainda, com o respaldo de Serra (2005), que, embora a transversalidade seja uma exigência da contemporaneidade, a gestão transversal não é a solução para todos os problemas, mas um instrumento específico e limitado. Assumir a transversalidade como um desafio central favorece uma interpretação crítica, uma vez que “a simultaneidade entre os lugares não é mais apenas a do tempo físico, tempo do relógio, mas do tempo social, dos momentos da vida social. Mas o tempo que está em todos os lugares é o tempo da metrópole, que transmite a todo o território o tempo do Estado e o tempo das multinacionais e das grandes empresas. [...] Nenhuma cidade, além da metrópole, ‘chega’ a outra cidade com a mesma celeridade. Nenhuma dispõe da mesma quantidade de informações que a metrópole. [...] Está aí o novo princípio da hierarquia, [...] [a] hierarquia das informações [...]” (Santos, 1993, p. 91).

## Referências

- AZEVEDO, H. L. e ALVES, A. M. (2012). RIDEs: por que criá-las? *Geografias* (UFMG). Belo Horizonte, v. 8, n. 11, pp. 87-101.
- BITTENCOURT, J. L. (2011). *O metropolitano na agenda governamental: uma história recente*. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 20 jul 2016.
- \_\_\_\_\_. (2001). Lei n. 10.257/2001. *Institui o Estatuto da Cidade que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- \_\_\_\_\_. (2005). Lei n. 11.107/2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*. Brasília, DOU.
- \_\_\_\_\_. (2015a). Lei n. 13.089/2015. *Institui o Estatuto da Metrópole, altera Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências*. Brasília, DOU.
- \_\_\_\_\_. (2015b). *Mensagem n. 13*, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, DOU.

- CASTELLS, M. (1975). *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DAGNINO, E. (2004). "Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva". In: GAUTIER, A. M. O. (org.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires, Clacso.
- FERNANDES, A. S. A. e ARAÚJO, S. M. V. G. (2015). A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 3, pp. 295-309. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO07>>. Acesso em: 31 dez 2017.
- FERNANDES, S. W. R (2015). *Contribuições da Ciência Geográfica às políticas públicas*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- HARVEY, D. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.
- IBGE (2008). *Região de influência das cidades – REGIC*. Rio de Janeiro, IBGE.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE.
- IPEA (2014). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília, Ipea.
- LACOSTE, Y (1981). "A Geografia". In: CHÂTELET, F. (org.). *A Filosofia das Ciências Sociais: de 1860 aos nossos dias*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- LEFEBVRE, H. (1973). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona, Ediciones Península.
- \_\_\_\_\_. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Revolução Urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- MOURA, R. e HOSHINO, T. A. P. (2015). Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Informativo Observatório das Metrópoles*. Rio de Janeiro, pp. 1-14. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf)>. Acesso em: 31 dez 2017.
- OCPF – OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO (2012). *Banco de dados sobre os consórcios públicos no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/banco-de-dados/pesquisa/>>. Acesso em: 28 dez 2017.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; JÚNIOR, O. A. dos S. e RODRIGUES, J. M. (2015). *Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Rio de Janeiro, INCT Observatório das Metrópoles.
- RODRIGUES, J. M. (2015). *Unidades territoriais urbanas no Brasil: Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- SANTOS, M. (1982). "Alguns problemas da contribuição marxista à Geografia". In: SANTOS, M. (org.). *Novos rumos da geografia brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (1985). *Espaço e método*. São Paulo, Nobel.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.

- SANTOS, M. (1994). "O retorno do território". In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. e SILVEIRA, M. L. (orgs.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec/Anpur.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Pensando o espaço do homem*. São Paulo, Hucitec.
- SCHVARSBERG, B. e LOPES, A. (2011). "O tema metropolitano nos Planos Diretores". In: SANTOS JUNIOR, O. A. e MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SERRA, A. (2005). La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32. Disponível em: <<http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf>>. Acesso em 1º jan 2018.
- SERRANO, A. de F. (2013). "Avanços nos discursos de políticas urbanas nacionais". In: STEINBERGER, M. (org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília, Ler.
- SOJA, E. W (1993). *Geografias pós-modernas*. Rio de Janeiro, Zahar.
- STEINBERGER, M. (1998). Por uma política urbana-regional. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 13, n. 1, pp. 19-54.
- \_\_\_\_\_. (2006). "Território, ambiente e políticas públicas espaciais". In: STEINBERGER, M. (org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília, Ler.
- \_\_\_\_\_. (2013a). "O potencial político da categoria 'território usado'". In: STEINBERGER, M. (org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília, Ler.
- \_\_\_\_\_. (2013b). "Território e Federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2003". In: BRANDÃO, C. e SIQUEIRA, H. *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- VALERY, F. D. e BRAGA JUNIOR, S. A. de M. (2015). Estatuto da Metrópole e Estatuto da Cidade: Instrumentos de Gestão e Planejamento Urbano. In: XXI SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. *Anais*. Natal.

Texto recebido em 13/nov/2016

Texto aprovado em 2/ago/2017