



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **DE NOVO, AS ESCALAS: O Estatuto das Metr6poles entre o Local e o Regional**

### **Autores:**

ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA - UFRN - alexsandroferreira@hotmail.com

### **Resumo:**

Desde o Estatuto da Metr6pole, o tema metropolitano ainda n6o encontrou um eixo pautado nos novos desafios abertos 6s cidades brasileiras, neste conturbado per6odo p6s 2015. Neste trabalho exploramos a pol6tica escalar, ou melhor, quest6es envolvendo o papel das escalas de a63o e de pol6tica, como chaves interpretativas desses desafios. Buscamos formas de leitura da a63o e da an6lise conjuntas, isto 6, construir um indicador de avalia63o dos efeitos do Estatuto da Metr6pole na sua real capacidade de gerar efeitos escalares ou rea66es pol6ticas na escala metropolitana. De modo mais direto, acreditamos que o Plano de Desenvolvimento Integrado (como documento orientador do Planejamento Regional), n6o se constitui apenas como ferramenta de interven63o na metr6pole, mas tamb6m como o pr6prio definidor dessa escala, a partir de quanto 6 reconhecida como ativo (e efetivo) instrumento de interven63o territorial.

## DE NOVO, AS ESCALAS:

### O Estatuto das Metr6poles entre o Local e o Regional

#### INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2019 completa quatro anos da promulgaç3o da Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, ou Estatuto da Metr6pole. Haver3a mais motivos de preocupaç3es do que, de fato, comemoraç3es? O pouco tempo transcorrido talvez n3o permita avaliaç3es, considerando o per3odo turbulento da pol3tica e da economia por qual o Brasil passou, e passa, desde 2015. Assim, neste breve texto, intentamos destacar um dos aspectos necess3rios 3 reflex3o do Estatuto da Metr6pole, aspecto este cujo desenrolar pode revelar, 3 frente, indicadores de avaliaç3o da “quest3o metropolitana”, recorrentemente posta na agenda das Pol3ticas Territoriais brasileiras. Este aspecto 3 o “problema escalar”.

Nossa argumentaç3o n3o 3, e nem pretende ser, nova no trato da quest3o territorial. Em boa medida, os trabalhos seminais de Neil Smith (1988; 2000), Carlos Vainer (2002) e Marcelo Lopes de Souza (2002; 2013) trazem as escalas como fundamentais ao entendimento e 3 aç3o pol3tica, mais do que geogr3fica ou cartogr3fica, desdobrando-se em uma “pol3tica escalar”. A definiç3o de Souza (2010; 2013) busca evidenciar o objeto da relaç3o entre Pol3tica e Escalas geogr3ficas, mas com um vi3s de direcionamento 3 an3lise dos ativismos sociais, ora como um mecanismo que prop3e aç3o, ora como meio de neutralizar aç3es.

Neil Smith (1992), j3 havia sinalizado uma proposta de articulaç3o entre Teoria Social e Espacial – uma pol3tica escalar que surge do reconhecimento dos espaços diferenciais e das formas alternativas de equacionar tanto a quest3o espacial, quanto social. Um conflito *no local* pode ter efeitos (materiais e simb3licos) *no global*, sem necessariamente passar pelo *nacional*. Ou ganha o sentido de ajuste espacial sob o capitalismo, conforme refletido por David Harvey ([2001] 2006), quando discute acerca da contradiç3o do Capital que, ao mesmo tempo, se torna fixo e 3 impelido a circular constantemente, indicando que a “tarefa da teoria espacial, no contexto do capitalismo, consiste em elaborar representaç3es din3micas de como essa contradiç3o se manifesta” (Harvey, 2006, p.145).

Ser3 poss3vel tamb3m pensar o Estatuto da Metr6pole a partir dessas preocupaç3es? N3o ser3o estas ainda pass3veis de an3lise e debates, antes de permitir manifestaç3es sobre *uma escala materialmente* definida por Lei? Neste texto vamos “enfrentar” a pol3tica escalar como uma base te3rica, mas cotejada pela presenç3a do territ3rio usado (utilizando uma

expressão de Milton Santos)<sup>1</sup>, recuperando a trajetória legal da Região Metropolitana no Brasil, desde a Constituição de 1967 até atual Estatuto da MetrÓpole. O objetivo central da discussão é compreender quanto há de política escalar no debate metropolitano, para além das definições dos arranjos municipais. Uma hipótese de fundo, que ora não é foco de ser resolvida, é há um “erro de origem” do tratamento metropolitano na legislação federal no Brasil, qual seja, a recusa em definir critérios territoriais (demográficos, urbanos, de rede técnica, de fluxos econômicos, etc.), em prol de conceitos políticos-administrativos.

Assim, o problema da política escalar está presente nos ativismos sociais (como forma de luta local-nacional-global), mas também presente internamente à lógica do Estado e influenciadora das políticas públicas, que repassa os conflitos não resolvidos na origem da Lei para atores e agentes específicos incapazes de responder às contradições expressas *entre* as escalas. No caso brasileiro, o traço autoritário da União (ainda presente, mesmo após a redemocratização), flui até as Assembleias Legislativas que, desse modo, determinam novas e novas leis de criação de Regiões Metropolitanas, meros arranjos de municípios sem lastro espacial (posto que fictício em responder as contradições do território) e social (posto que não representa os conflitos sociais na escala regional-local).

Aqui, portanto, “forçamos”<sup>2</sup> uma leitura da política escalar no conjunto dessa trajetória legal do tratamento metropolitano, não por privilegiar essa dimensão discursiva, mas por considera-la carregada de sentidos ideológicos quanto à gestão das RMs. Ao concordar com Souza, de que a escala da ação não existe *em si mesma*, mas passam a existir a partir da própria ação, ou que as escalas da análise são construídas “no decorrer do processo de construção do objeto” (SOUZA, 2013, p.192), estamos buscando formas de leitura da ação e da análise conjuntas, isto é, construir um indicador de avaliação dos efeitos do Estatuto da MetrÓpole na sua real capacidade de gerar efeitos escalares ou reações políticas na escala metropolitana. De modo mais direto, acreditamos que o Plano de Desenvolvimento Integrado (como documento orientador do Planejamento Regional), não se constitui apenas como ferramenta de intervenção na metrÓpole, mas também como o próprio definidor dessa escala, a partir de quanto é reconhecida como ativo (e efetivo) instrumento de intervenção territorial.

Os atores sociais, políticos, governamentais, etc. posicionam-se na “questão metropolitana” de acordo com as sinalizações do poder ou da capacidade de atração de infraestrutura, redes técnicas, recursos financeiros, incentivos, entre outros; entretanto, como uma Região Metropolitana não é um ente político (é vazio de poder político), tais atores não encontram um campo de luta específico, pois a ordem política-administrativa foi preferida, deixando as lógicas territoriais (o espaço usado, heterogêneo, palco das lutas sociais efetivas) como pano de fundo ao Diagnóstico prévio ao Plano de Desenvolvimento.

A partir das reflexões de Neil Smith (1992), é possível pensar uma política escalar que dialogue com a política pública, mas que não esteja limitada por esta, sob pena de

---

<sup>1</sup> Cf. definição em Milton Santos (2000), em entrevista a Odeth Seabra, M. de Carvalho e J. Corrêa Leite, assim como (em 2004, p.34) a Jesus de Paula Assis e M.E. Sposito.

<sup>2</sup> Dizemos “forçar” por entender que estamos longe de apresentar essas questões como resultados de pesquisa, mas sim problematizações à luz das provocações feitas por dois autores seminais, como Neil Smith (1992) e Neil Brenner (2004)

reposicionar a mesma ideologia formadora (local-regional-global, etc.) do imobilismo a qual se prende certas reificações espaciais.

Em texto anterior (SILVA; PESSOA; FERREIRA; 2017) já discutimos que as políticas de gestão metropolitana que só trabalhem os aspectos da governança— sem considerar as relações interescares (microlocal, local, regional, nacional, etc.) e de colaboração, possuem maior dificuldade de implementação. Ritos sobre a gestão das RMs que, entre outros, desconsiderem o tema das escalas (assim como dos diferentes espaços e seus diversos conflitos sociais), desconsideram o próprio campo de atuação dos Planos, Programas e Projetos necessários a dar lógica territorial à lógica do poder. Desse modo, a centralidade do exercício das Assembleias legislativas mais atrapalha que auxilia a construção de uma cooperação, colaboração e ajuda mútua nas metrópoles brasileiras. Um problema a mais ao já envelhecido Estatuto da Metrópole.

## Da escala à Política Escalar

É mister considerar, de início, que a abordagem escalar que cotejamos aqui dá conta das dimensões analíticas e de ação, conforme sugerido por Souza (2013), quando comenta que,

“Quanto à relação entre a escala do fenômeno e a escala de análise, ela é de ordem semelhante àquela existente entre o objeto real e o objeto de conhecimento (...) a escala da análise é intelectualmente construída como um nível analítico capaz de nos facultar a apreensão de características relevantes de alguma coisa que estejamos investigando ou tentando elucidar, a partir de uma questão ou de um problema que tenhamos formulado. De sua parte, a escala da ação diz respeito a um aspecto específico e muito diretamente político: aquele referente, em um raciocínio eminentemente estratégico, à reflexão acerca do alcance espacial das práticas dos agentes” (SOUZA, 2013, p. 182).

No caso do Estatuto da Metrópole, nos perguntamos se há um “vício de origem” do instrumento legal quando deixa de absorver (ou enfrentar) os temas territoriais, apostando de modo recorrente aos “interesses comuns” como elemento de integração à metrópole. Embora traga as definições escalares regionais – apostando em um glossário no artigo 2º - tais conceituações surgem a priori, isto é, elas não partem das manifestações do território usado mas são um discurso que constrói uma espacialidade (aglomerado, região, metrópole, etc.) à luz de uma decisão técnica (IBGE) e política (governos estaduais e assembleias legislativas). Desse modo, definimos que entre a escala da análise (o que é de fato uma RM?) e a escala da política (o que o Estatuto da Metrópole diz que é uma RM?), está aberto o campo da pesquisa da questão metropolitana.

É um problema de ordem metodológica que busca não relativizar a dimensão física do fenômeno metropolização (que é crescente e dramática), mas busca articular essa dimensão com uma ação política, mediada pela *gestão metropolitana*. Por exemplo, quais características possui um aglomerado metropolitano no litoral nordestino, e outro na fronteira do Centro-

Oeste brasileiro? Como compreender as *dezenas* de RMs existentes no estado da Paraíba? O que é um processo de metropolização na Amazônia e outro no Sul brasileiro? Mas ao levantar essas questões não se quer dizer, por outro lado, que o Estatuto da Metr pole seja inócuo; sua existência representou mais um capítulo (dez anos após a entrada do Projeto de Lei original) da luta acad mica, legislativa e social em dar visibilidade ao Planejamento e a Gestão do Território. Não se trata, desse modo, de “jogar a água, a bacia e a criança” fora mas explicitar que essa   mais uma oportunidade de estabelecer o debate sobre a efetividade das a es de planejamento regional e seu descasamento das a es concretas que se manifestam no território.

O esvaziamento da questão escalar no Planejamento territorial, por um lado, a fraca articula o dos entes federados em pactos socioterritoriais, por outro, associados a um fortalecimento do debate local-municipal, levou a uma percep o política das RMs como entidades de fácil institucionaliza o e sem maiores responsabilidades por parte dos gestores. Tanto   assim, que em 2018 a Lei Federal 13.683 revogou os artigos do Estatuto da Metr pole que punia com improbidade administrativa o gestor público que deixasse de atender aos requisitos da Lei Federal no prazo.

Receptáculos frios e distantes do local e silenciosas em termos do nacional (qui  Global), as RMs puderam ser expandidas nos anos de 1990 e 2000 em diversas forma es e arranjos, por Assembleias Legislativas estaduais pouco atentas   real capacidade transescalar. Nesse sentido, comenta Carlos Vainer que “Antes de serem os campos possíveis de a o política, as escalas constituem, portanto, os resultados, sempre contestáveis e contestados, de embates, assim como o são as rela es interescalares e predominância de uma escala sobre as demais” (VAINER, 2002, p.25).

Ou ainda como refletem SILVA et. al,

“De projeto a projeto, a questão escalar e o metropolitano como entidade político-institucional continuam subsumidos, o que sinaliza para a permanência de disputas pautadas mais pela capacidade individual (local) de atrair investimentos do que como resultante de uma constru o coletiva” (SILVA, ALMEIDA, FERREIRA, SILVEIRA, 2017)

Assim, há uma lógica da conceitua o técnica do que   ou não Região Metropolitana, necessária também, posto que não   possível realizar um discurso sem gramática própria. Entretanto, a lógica do território (aquela dada pelas contradi es e conflitos dos agentes produtores do espaço) não seguem tal gramática, apenas em respeito às institui es. Eles podem, literalmente, “sabotar” a articula o metropolitana por não se enxergar como participante de coalizões endereçadas   gestão do território – a escala da a o possui dificuldades diversas, entre elas, manter os atores sociais (econ micos, sociais e políticos) em conversa permanente.

Os avanços normativos – desde 1967, ainda que pouco efetivos   gestão, trouxeram essa capacidade do tema metropolitano estar posto e repostos na agenda do Planejamento Regional. Governos militares, civis, de centro ou de esquerda, por todos passaram o discurso metropolitano, como veremos a seguir.

## De como chegamos até aqui

Pouco antes da promulgação do Ato Institucional n.05 em 1968, um dos mais agressivos instrumentos produzidos pela ditadura civil-militar brasileira, houve a promulgação de uma nova Constituição, em 24 de janeiro de 1967. Esta Carta, gestada sob total controle da Presidência da República, é a resposta dos militares àqueles que, à época, ainda consideravam possível o retorno democrático do voto popular; centralizadora, com amplos poderes à União, trouxe no seu artigo 157, a previsão de “estabelecer regiões metropolitanas”.

O artigo 157 (inserido no Título III Da Ordem Econômica e Social) abarca vários temas sem, contudo, detalha-los; incisos como “Função Social da Propriedade”, “harmonia dos fatores de produção”, “liberdade de iniciativa”, entre outros, dividem espaço com recomendações quanto a desapropriação de bens e, no parágrafo 10, a criação de Regiões Metropolitanas. De modo lacônico, apenas diz que as RMs são formadas por municípios integrantes de uma mesma “comunidade socio-econômica” e que compartilhem serviços de interesse comum<sup>3</sup>.

Era importante e estratégico ao governo militar trazer para o controle da União a capacidade de organizar o território nacional, seja para indicar os rumos do processo de desenvolvimento nacional (o I Plano Nacional de Desenvolvimento foi publicado em 17 de dezembro de 1971), seja por submeter estados e municípios ao seu comando imediato. O debate sobre a criação das RMs, contudo, já ocorria há algum tempo, especialmente em São Paulo e Rio de Janeiro (Cf. GRAU, 1974), pressionados pelo crescimento populacional do polo urbano e dos municípios contíguos.

Importante frisar que as possibilidades de cooperação intermunicipal e interfederativa já existiam, na forma de consórcios, convênios e na previsão do Código Tributário Nacional vigente à época; portanto, não é estranho aos marcos legais brasileiros o tema da articulação governamental entorno do chamado “interesse comum”. De fato, desde a Constituição Federal de 1937, artigo 29, há previsão legal de agrupamento de municípios visando explorar e administrar serviços públicos comuns, desde que os governos estaduais fossem responsáveis pela administração e regulação dessa formação.

De todo modo, essa trajetória legal entre 1937 e 1969 revela o traço autoritário e compulsório que envolveu a criação das primeiras regiões metropolitanas no Brasil, a partir da Lei Complementar 14 de 1973. Autoritário posto que sua base de argumentação provém do controle do território (segurança nacional), os municípios não eram consultados previamente se (e quando) comporiam, ou não, o arranjo regional, a União era a responsável por criar e dar condições administrativas às regiões, com participação dos governos estaduais, e seu alcance era limitado, isto é, desde que existem serviços públicos de interesse comum –

---

<sup>3</sup> “Art. 157 (...) § 10. A União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (BRASIL, 1967). Em 1969, a Emenda Constitucional n.01 estabeleceu nova redação à Constituição passando o tema a ser tratado pelo artigo 164: “A união, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica” (BRASIL, 1969).

além de limitado politicamente, pois não poderia dispor de um “quarto nível” de poder administrativo.

Nisso, insurge importante questão sobre a definição política-administrativa da metrópole na legislação nacional, a partir da Constituição de 1967, modificada pela Emenda Constitucional n.01 de 1969; neste caso, vemos que a ênfase do artigo 164 recaiu na prestação de serviços comuns, existentes e necessários para o pleno desenvolvimento da Região Metropolitana (saneamento, transportes, uso do solo), mediados por um Plano de Desenvolvimento Integrado. A definição desses itens está ligada com a necessidade de um planejamento municipal comum, mas sem a criação de um espaço ou definição de um novo território específico.

Com a Lei Complementar Federal n.14/19734, a definição de quais municípios seriam metropolitanos ocorreu sem uma caracterização desse território. Ou seja, que os municípios podem ser organizados em uma Região Metropolitana estava colocado há tempos no debate do Ministério do Interior e da Justiça, na SERFHAU e nos principais estados da federação, mas quais elementos fundamentavam essa organização?

Nesse sentido, diz Silva et. al

“Antes da Lei Complementar n.14/1973, havia uma discussão no núcleo do Governo Federal sobre a capacidade das Regiões Metropolitanas serem ou não entes políticos e administrativos – podendo tributar, executar e definir uma agenda pública própria, por exemplo. Venceu, nos anos de 1967 e 1969 (Constituição e Emenda Constitucional) e na Lei Complementar n.14 (1973), a tese de que as RMs são elementos meramente administrativos, espaços vazios de poder territorial que permitem a cooperação visando interesses comuns.” (SILVA, ALMEIDA, FERREIRA, SILVEIRA, 2017)

Um aspecto importante é a chamada “comunidade sócio-econômica”, destacada na Constituição de 1967 e 1969, mas ignorada na Lei Complementar 14/73; se mantida, deveria ter explicitado o que constituiria tal comunidade – quais critérios o Governo Federal identificava como passível de responder a uma dada “comunidade”? Acreditamos que responder a esta pergunta levaria a um debate sobre a natureza territorial do arranjo político-administrativo, incluindo as heterogeneidades espaciais de cada metrópole. Mas isso não ocorreu; ao contrário, a Lei Complementar 14/73 está preocupada em definir os interesses comuns e as formas de gestão administrativa entre os municípios, controladas pelo Governo estadual e pelo Prefeito de cada município, guiados pelo Plano de Desenvolvimento Integrado.

Os serviços e interesses comuns seriam (Art. 5º): saneamento ambiental, transportes, gás canalizado, uso do solo, recursos hídricos, e outros que o Conselho Deliberativo achasse por bem incluir. No artigo 6º, havia previsão de que municípios integrantes de RMs teriam preferência no acesso aos recursos federais, para as áreas de serviços comuns. Prevaleceu, à

---

<sup>4</sup> Estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1974, pela Lei Complementar 20, foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

época, entendimento de Eros Roberto Grau de que as RMs são “meros instrumentos de institucionalização do planejamento, havendo de preservar, assim, a elasticidade suficiente para que sirvam eficiente e dinamicamente ao seu fim primordial” (GRAU, 1972, p. 217), ou seja, cuidar de serviços públicos comuns a mais de um município.

Esse modelo permaneceu vigente e orientador das preocupações metropolitanas do Governo Federal, inclusive compartilhada por órgãos importantes como o Banco Nacional de Habitação, até o início dos anos 1980, quando o aumento da crise fiscal e a dificuldade do regime militar em manter suas posições, começou a enfraquecer a coordenação da União sobre as entidades metropolitanas, passando aos governos estaduais e locais certas responsabilidades dos serviços comuns. Como os estados e municípios também estavam impactados pela debilidade econômica, os investimentos e infraestrutura urbana (notadamente saneamento básico e moradia), iniciam seu decaimento. Em outro sentido, entre aqueles que defendia a redemocratização brasileira, estavam os municipalistas e o Movimento da Reforma Urbana, com propostas de maior poder, autonomia e recursos aos municípios.

Nesse debate, a Região Metropolitana ficou em segundo plano, sendo recepcionada pela Constituição de 1988 de modo a repetir a ênfase política-administrativa e não territorial, mas agora retirando da União e passando aos governos estaduais o poder de criação das RMs. Seu artigo 25, parágrafo 3º, agrupa municípios para “a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988). Nesse sentido, diz Silva, et. al que,

“De um lado, a ênfase no municipalismo como bandeira da redemocratização; por outro lado, os sinais da globalização como força econômica que se instalava na América Latina. Esse duplo movimento local-global conduziu a análises que permitiram a rediscussão da “questão escalar”, mas agora situado no posicionamento local-regional-global – novamente tirando o foco de *um espaço* em particular (a MetrÓpole) e colocando mais ênfase *na relação entre os espaços* no Território” (SILVA, ALMEIDA, FERREIRA, SILVEIRA, 2017)

Passados pouco mais de 20 anos da Constituição Federal de 1988, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgou comunicado n.116 que tratou do tema, destacando que se em 1974 havia 08 RMs, em 2011 esse número já alcançava 40, envolvendo quase 500 municípios (IPEA, 2011). A fragmentação do território nacional em RMs, sua disseminação por todos os estados da Federação indica o caráter descentralizado da gestão metropolitana, à cargo das Assembleias legislativas estaduais, posto que o artigo 25 da CF de 1988 não indicou – novamente, os critérios de delimitação territorial.

“Percebe-se que o quadro institucional da gestão metropolitana no país é de expressiva diversidade. Isso, complementado pela omissão da legislação federal no que diz respeito à matéria, configura territórios institucionalmente muito distintos nas RMs, criados e implementados por meio de práticas e motivações que: i) não guardam, necessariamente, relação com o processo de formação das metrÓpoles; ii) não refletem, obrigatoriamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial – seja no plano nacional, seja no



plano estadual ou regional –; e iii) não se atrelam, obrigatoriamente, à gestão das funções públicas de interesse comum” (IPEA, 2011, p.09)

Três anos o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), o Projeto de Lei n.3460/2004, de proposição do Deputado Walter Feldman, começou a tramitar no Congresso Nacional, visando constituir-se no marco nacional em termos de Planejamento Regional. O PL original trouxe (em seu artigo 6º) critérios de definição do que seria uma Região Metropolitana considerando elementos da demografia e da urbanização existente, como uma taxa acima de 60% de população urbana em cada município integrante, população trabalhadora (em sua maior parte) alocada nos setores terciário e secundário, urbanização contínua, entre outros. Mas apenas em 2015, a Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, trouxe o Estatuto da Metrôpole, mas sem as definições demográficas ou indicativas do grau de urbanização.

Seu artigo 2º define alguns recortes territoriais como:

“I – aglomeração urbana: 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;

(...)

V – metrôpole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

(...)

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrôpole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território.” (BRASIL, 2015)

O artigo 5º do Estatuto da Metrôpole repassa às leis complementares estaduais o detalhamento dos critérios físico-territoriais ou de interesse comum. O conceito de Região Metropolitana, neste caso, assume formas específicas de aglomerado, metrôpole, capital regional e região. Desse modo, vemos que embora ainda tenha deixado às Assembleias Legislativas de cada estado a definição de critérios físico-territoriais, já há no Estatuto da Metrôpole uma listagem de possíveis arranjos escalares. Porém, para que servem?

Nos artigos 6º e 7º vemos que servem, antes de tudo, para estabelecerem parâmetros de governança interfederativa, isto é, para o Estatuto da Metrópole o centro de disputa e colaboração governamental dá-se pelos serviços públicos de interesse comum, de longa tradição jurídica na trajetória do Planejamento metropolitano brasileiro. Uma breve citação aos problemas de escala e território pode ser vista, na Lei Federal, no seu artigo 10, parágrafo terceiro quando diz que “Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana” (BRASIL, 2015).

Consoante à Política Urbana também foi trazida ao Estatuto da Metrópole alguns instrumentos do Estatuto da Cidade como os Planos Setoriais, operações urbanas e zoneamentos urbanísticos, necessários à compatibilização com os Planos Diretores municipais, entre outros, trazendo a governança urbana como uma possibilidade de integração com as políticas regionais, de promoção do desenvolvimento econômico e das políticas sociais. Mas como articular tais instrumentos territoriais com a política escalar presente em cada município (com suas próprias lógicas), na própria região e no próprio estado? Uma alternativa a isso seria a existência de um Fundo de financiamento das ações (planos e projetos) que gerasse um campo de disputa e colaboração dos atores; entretanto, os artigos 17 e 18, que tratavam disso, foram vetados, reduzindo ainda mais o espaço de negociação rumo a uma gestão metropolitana mais efetiva.

## PARA ONDE VAMOS DAQUI

A discussão sobre a política escalar, conforme pensada em Smith (1992), Brenner (2004) e Souza (2013), aplicadas a análise da Região Metropolitana brasileira, nos permite cotejar os limites e possibilidades de uma ação efetiva de políticas territoriais aplicadas em diferentes contextos. Essa busca por uma ação efetiva dar-se-á de modo a compatibilizar a lógica atuante no território, por meio do esclarecimento aos atores sociais envolvidos de quais incentivos, interesses estão envolvidos. A escala da ação, da política e do fenômeno necessitam de novos aportes projetuais, de negociação e de análise para tornar mais efetiva a lista de princípios do Estatuto da Metrópole.

Como refletimos em artigo anterior (SILVA, ALMEIDA, FERREIRA, SILVEIRA, 2017) “se esse território institucional é, repetidamente, expandido, mesmo que sob alegações de interesse comum que não se efetivam, é sinal de que há espaço sim de arranjos, acordos e modelos de cooperação”. Tal afirmação se dá em função da existência, ainda que incipiente, de bases de governança e gestão metropolitana, as quais precisam ser fortalecidas a partir de instrumentos que favoreçam ações coordenadas e cooperadas.

A falta de ação coletiva entre os governos municipais em subsidiar a resolução dos problemas metropolitanos pode, em alguma medida, ser explicada pela relativa ausência de um interesse coletivo que esteja expresso em uma agenda metropolitana, em grande medida resultante da fragilidade do próprio arranjo institucional ou da capacidade fiscal-financeira e das estruturas de planejamento e gestão dos entes que compõem os espaços metropolitanos. Também como fator fundamental está a baixa manifestação das contradições e conflitos

existentes no território que, atenuados por uma pretensa homogeneidade revelada pela legislação, reduz e deixa opaco os reais interesses em se estar e compartilhar na metrópole. Os interesses comuns certamente são importantes nessa articulação – afinal, resolver os problemas comuns é o que motiva estar na RM, mas não se pode apenas resolver esses interesses, sem cotejar o Desenvolvimento, o Bem-Estar Social ou enfrentar o próprio processo de Metropolização. Talvez, desse modo, o futuro possa sorrir melhor à metrópole.

## REFERÊNCIAS

BRENNER, Neil. The Limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. In. *Progress in Human Geography*. 25(4), 2001, pp.591-614. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1191/030913201682688959>.

BRENNER, Neil. *New state space: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford e New York: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, Neil. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. In. *GEOUSP – Espaço e Tempo*. São Paulo, n.33, pp.198-220. 2013, Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74311>.

Brasil (1988). *Constituição da República Federal do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Constituição da República (1967)*. Brasília, DF: Senado Federal.

Grau, E. R. (1972). Aspectos institucionais das áreas metropolitanas. In. BRASIL. Ministério do Interior. Planejamento Metropolitano. In *Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local*. Brasília: Ministério do Interior: SERFHAU.

Gottdiener, M. (2010). *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo: Edusp.

Harvey, D. (2006). *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume.

Pessoa, Z. S. (2015). Organização e estrutura social da Região Metropolitana de Natal: permanências e mudanças entre 2000 e 2010. In: Clementino, M. L. M.; Ferreira, A. L. (eds.) *Natal: Transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora.

Santos, M. (1996). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec.

Santos, M. (2000). *Território e Sociedade*. Entrevista com Milton Santos. Entrevistado por Odete Seabra, M. de Carvalho e J. C. Leite. São Paulo: Perseu Abramo.

Santos, M. (2004). *Testamento Intelectual*. Entrevistado por Jesus de Paula Assis e Maria Encarnação Sposito. São Paulo: Editora UNESP.

SILVA, Alexsandro F C; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; FERREIRA, Glenda Dantas; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Conflitos interescales: o local e o metropolitano na gestão do território. In: URBE, v.10, n.3, set, 2018. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/urbe/2018nahead/2175-3369-urbe-2175-3369010003AO11.pdf>

SMITH, Neil. Geography, difference and the Politics of Scale. In: DOHERT J.; GRAHAM, E. (eds.). *Postmodernism and the Social Science*. Londres, 1992.

Smith, N. (1988). *Desenvolvimento desigual. Natureza, capital e a produção de espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Smith, N. (2000). Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. In: Arantes, Antônio A. (Org.). *O espaço da diferença*. Campinas: Papyrus.

Soja, E. (1993). *Geografias Pós-modernas: a reafirmação do espaço na Teoria Social Crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Souza, M. A. A. (2006). *Recompondo a história da Região Metropolitana: processo, teoria e ação*. In: Silva, C. A. S.; Freire, D. G. & Oliveira, F. J. G. *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj.

Souza, M. L. (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2013.

Vainer, C. (2002). *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro: IPPUR, ano XV.