

Gabriela Stein Zacchi

**O DESENVOLVIMENTO DE PLANOS TERRITORIAIS
METROPOLITANOS:
UMA ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE
BARCELONA, SÃO PAULO E FLORIANÓPOLIS**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Arquitetura e
Urbanismo da Universidade Federal de
Santa Catarina para a obtenção do
Grau de mestre em Arquitetura e
Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Torres
Moraes

Florianópolis
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária
da UFSC.

Zacchi, Gabriela Stein

O DESENVOLVIMENTO DE PLANOS TERRITORIAIS
METROPOLITANOS : UMA ANÁLISE DAS REGIÕES
METROPOLITANAS DE BARCELONA, SÃO PAULO E
FLORIANÓPOLIS / Gabriela Stein Zacchi ; orientador,
Sergio Torres Moraes, 2018.
168 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós
Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis,
2018.

Inclui referências.

1. Arquitetura e Urbanismo. 2. Região
Metropolitana. 3. Planejamento Territorial
Metropolitano. I. Moraes, Sergio Torres. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Gabriela Stein Zacchi

**O DESENVOLVIMENTO DE PLANOS TERRITORIAIS
METROPOLITANOS:
UMA ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE
BARCELONA, SÃO PAULO E FLORIANÓPOLIS**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 31 de outubro de 2018.

Prof. Fernando Simon Westphal, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Sergio Torres Moraes, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Claudia Freitas Siebert, Dr.^a
Universidade Regional de Blumenau

Prof.^a Adriana Marques Rossetto, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Renato Tibiriçá de Saboya, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Realizar esta pesquisa só foi possível pois contei com a ajuda de muitas pessoas.

Primeiramente, agradeço à minha família. Aos meus pais, Denise Stein e Adalberto Monteiro Zacchi, agradeço o amor incondicional e por me mostrarem minha responsabilidade enquanto executora das transformações que almejo. Ao meu marido, Ricardo Alves Cavalheiro, agradeço pelo companheirismo em todas as horas, pelo bom humor e otimismo, por ser minha inspiração e meu maior incentivador.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Sergio Torres Moraes, pela confiança, paciência e pelos impagáveis conhecimentos compartilhados no LabUrb, no estágio de docência e nos assessoramentos.

Obrigada à UFSC, ao programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e aos professores, pelas aulas preciosas. Muito obrigada aos membros das bancas de qualificação e defesa, pelas contribuições e disponibilidade. Agradeço ainda à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão de bolsa de pesquisa.

Muito obrigada ao Prof. Dr. Francesc Muñoz, por abrir as portas do *Observatori de la Urbanització* da Universidade Autônoma de Barcelona para mim, e assim me apresentar um universo de possibilidades metodológicas e novas perspectivas de planejamento urbano.

Agradeço aos colegas de mestrado da UFSC e aos colegas do *Observatori de la Urbanització* da UAB, pelas enriquecedoras trocas de experiência. Obrigada também aos amigos de jornada, que, estando perto ou longe, sempre se fazem presentes e me relembram que nunca estou sozinha.

“We are trying to govern the city and the economy of the 21st century, with the governments of the 20th century, and with the boundaries of the 19th century.”

(Alessandro Balducci, 2012)

RESUMO

O planejamento territorial metropolitano é o tema desta pesquisa. O caminho proposto para o entendimento desse processo foi a análise de alguns fatores, encontrados na revisão bibliográfica, que interferem na tomada de decisão e formação de consenso nesse contexto. Desta maneira, desenvolvemos um modelo de análise contemplando variáveis relacionadas à interdependência entre os municípios, à representatividade dos interessados no processo de elaboração do plano, e à estrutura de incentivo existente para formulação dos planos territoriais metropolitanos. Aplicamos o modelo de análise às regiões metropolitanas de Barcelona, São Paulo e Florianópolis. Os resultados obtidos apontam que, em todas as regiões estudadas, apesar da necessidade funcional de um planejamento conjunto, as barreiras históricas, políticas e institucionais parecem não facilitar o consenso ou o avanço de propostas conjuntas. Dentro das particularidades de cada caso, as variáveis escolhidas apontaram que a equidade participativa na composição dos comitês deliberativos, bem como a mobilização da população para a participação no processo de desenvolvimento do plano parecem recomendáveis para favorecer a legitimidade percebida no resultado. Outros obstáculos importantes reconhecidos foram a grande autonomia municipal já estabelecida e a falta de uma fonte clara de recursos financeiros para a execução do plano territorial metropolitano. Nos três casos a determinação do planejamento territorial metropolitano por lei não foi capaz de desencadear o desenvolvimento ágil dos planos integrados.

Palavras-chave: Região Metropolitana. Planejamento Territorial Metropolitano. Planejamento Regional.

ABSTRACT

Metropolitan territorial planning is the theme of this research. To understanding this process, we propose the analysis of some factors, found in the bibliographic review, that interfere in decision making and consensus formation in this context. In this way, we developed a model of analysis contemplating variables related to the interdependence between the municipalities, the representativeness of stakeholders in the process of planning, and the existing incentive structure for the formulation of metropolitan territorial plans. We apply the analysis model to the metropolitan regions of Barcelona, São Paulo and Florianópolis. The results show that in all the regions studied, despite the functional need for joint planning, historical, political and institutional barriers do not seem to facilitate the consensus or the advancement of joint proposals. Within the particularities of each case, the chosen variables pointed out that the participatory equity in the composition of the deliberative committees and the mobilization of the population for participation in the development process of the plan seem advisable to the perceived legitimacy in the result. Other important obstacles recognized were the large municipal autonomy already established, and also the lack of a clear source of financial resources for the implementation the plan. In all three cases the determination of metropolitan territorial planning by law was not able to trigger the agile development of the integrated plans.

Keywords: Metropolitan Region. Metropolitan Territorial Planning. Regional Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas	25
Figura 2 - Características da boa governança.....	35
Figura 3 - Criação ou reformulação de instituições metropolitanas por ano	37
Figura 4 - Mudanças no processo de aprovação dos planos locais dos Países Baixos.....	41
Figura 5 - Gráfico do percentual de publicações dentro dos parâmetros por ano.....	48
Figura 6 - Regiões Metropolitanas que serão analisadas.....	51
Figura 7 - Comunidades Autônomas da Espanha.....	53
Figura 8 - Ano de aprovação e/ou revisão das leis vigentes de Ordenamento do Território.....	55
Figura 9 - Províncias da Catalunha	58
Figura 10 - Comarcas da Catalunha	59
Figura 11 - Âmbitos funcionais determinados pelo Plano Geral Territorial da Catalunha.....	60
Figura 12 - Foto panorâmica da cidade de Barcelona	64
Figura 13 - Mapa de Localização da Região Metropolitana de Barcelona	65
Figura 14 – Coroas de densidade da região metropolitana de Barcelona	68
Figura 15 – Densidade Habitacional da Região Metropolitana de Barcelona.....	69
Figura 16 - Plano Diretor da Área Metropolitana de Barcelona- 1968 .	70
Figura 17 - Plano Provisional Territorial Metropolitano de Barcelona de 1998.....	71
Figura 18 - Carta Alimentária da Região Metropolitana de Barcelona .	73
Figura 19 Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMB que estudam no próprio município que habitam	75
Figura 20 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMB que estudam no próprio município que habitam	76
Figura 21 – Composição da COTMB.....	81
Figura 22 - Uso do Solo do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona – 2010.....	85
Figura 23 - Mapa das Regiões Metropolitanas do Brasil Instituídas por Leis Estaduais.....	96
Figura 24 - Mapa de Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil	96
Figura 25 – Foto panorâmica da cidade de São Paulo.....	98

Figura 26 - Mapa de Localização da Região Metropolitana de São Paulo	99
Figura 27 - Densidade Habitacional da Região Metropolitana de São Paulo	103
Figura 28 - Expansão urbana de São Paulo e seus anéis viários	104
Figura 29 - Plano de Massa das Proposições Principais do PMDI da Grande São Paulo de 1974	105
Figura 30 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMSP que estudam no próprio município que habitam	107
Figura 31 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMSP que estudam no próprio município que habitam	108
Figura 32 - Composição do Comitê Executivo	113
Figura 33 - Esquema de Macrozoneamento	116
Figura 34 - Foto panorâmica da cidade de Florianópolis	118
Figura 35 - Mapa de Localização da Região Metropolitana de Florianópolis	119
Figura 36 - Densidade habitacional da Região Metropolitana de Florianópolis	122
Figura 37 - Evolução da Área Urbanizada na Grande Florianópolis ..	123
Figura 38 - Linhas Troncais de Transporte Coletivo, Terminais e Centralidades Multiuso e de Logística Propostos no PLAMUS	126
Figura 39 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMSP que estudam no próprio município que habitam	127
Figura 40 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMF que estudam no próprio município que habitam	128
Figura 41 - Composição do Coderf	130
Figura 42 - Planos Metropolitanos já aprovados	136
Figura 43 - Percentuais da população ocupada que reside e trabalha no próprio município	136
Figura 44 - Percentual dos estudantes do ensino fundamental que reside e estuda no próprio município	137
Figura 45 – Sugestões Recebidas	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo de Análise	50
Quadro 2 - Comparação entre o Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona e o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona.....	74
Quadro 3 - Processo de desenvolvimento do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona.....	79
Quadro 4 - Resumo dos Investimentos do PTMB.....	87
Quadro 5 - Processo de desenvolvimento do PDUI-RMSP	111
Quadro 6 - Artigos Científicos Seleccionados Através da Revisão Sistemática	155
Quadro 7 - Parâmetros de Elinbaum e Galland para análise de planos territoriais metropolitanos	157
Quadro 8 - Parâmetros de Soria e Valenzuela para a análise de planos territoriais metropolitanos	158
Quadro 9 - Parâmetros de Levelt e Janssen-Jansen para a análise da estrutura das redes voluntárias de políticas regionais e sua eficácia, eficiência e legitimidade democrática	159
Quadro 10 - Modelo conceitual e o causal básico de Deyle e Wiedenman para análise de planeamento colaborativo e construção de consenso	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados Demográficos da Região Metropolitana de Barcelona	161
Tabela 2 - Dados Demográficos da Região Metropolitana de São Paulo	166
Tabela 3 - Dados Demográficos da Região Metropolitana de Florianópolis	168

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	23
1.2	OBJETIVOS	24
1.2.1	Objetivo geral	24
1.2.2	Objetivos específicos	24
1.3	JUSTIFICATIVA.....	25
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	26
2	AS REGIÕES METROPOLITANAS	29
2.1	ARRANJOS INSTITUCIONAIS METROPOLITANOS	33
2.2	O REESCALONAMENTO DA GOVERNANÇA E SUA EFETIVIDADE.....	39
2.3	CONSTRUÇÃO DE CONSENSO	41
2.3.1	Interdependência dos Participantes	42
2.3.2	Representatividade	43
2.1.3	Estrutura de Incentivo	45
3	METODOLOGIA	47
3.1	REVISÃO SISTEMÁTICA DE ARTIGOS CIENTÍFICOS	47
3.2	DESENVOLVIMENTO DO MODELO CONCEITUAL DE ANÁLISE.....	48
3.3	SELEÇÃO DOS CASOS	51
4	ESTUDOS DE CASO	53
4.1	O CONTEXTO ESPANHOL	53
4.1.1	Planejamento Supramunicipal na Catalunha	57
4.1.2	Planejamento Metropolitano em Barcelona	61
4.1.3	Área Metropolitana de Barcelona (AMB)	63
4.2	A REGIÃO METROPOLITANA DE BARCELONA	64
4.3	APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE.....	70
4.3.1	Relações Prévias de Trabalho	70
4.3.2	Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços	75

4.3.3	Inclusão das Partes Interessadas no Processo Deliberativo	77
4.3.4	Conhecimento das Necessidades das Partes Interessadas	82
4.3.5	Autonomia dos Gestores Locais.....	83
4.3.6	Incentivos Financeiros	86
4.3.7	Legislação	87
4.4	O CONTEXTO BRASILEIRO.....	88
4.4.1	Contexto Legal Brasileiro.....	90
4.3.2	O Estatuto da Metr�pole	93
4.3.3	A Lei de Consórcios Públicos	97
4.5	A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO	98
4.6	APLICA�O DO MODELO DE ANÁLISE	104
4.6.1	Rela�es Prévias de Trabalho	104
4.6.2	Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços	106
4.6.3	Inclusão das partes interessadas no processo deliberativo	108
4.6.4	Conhecimento das necessidades partes interessadas	114
4.6.5	Autonomia dos gestores locais	115
4.6.6	Incentivos Financeiros	116
4.6.7	Legisla�o	118
4.7	A REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS	118
4.8	APLICA�O DO MODELO DE ANÁLISE	124
4.8.1	Rela�es Prévias de Trabalho	125
4.8.2	Fluxo de Passageiros ou Trocas De Serviços	127
4.8.3	Inclusão das Partes Interessadas no Processo Deliberativo	128
4.8.4	Conhecimento das Necessidades das Partes Interessadas	131
4.8.5	Autonomia dos Gestores Locais.....	132
4.8.6	Incentivos Financeiros.....	132

4.8.7	Legislação.....	132
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
	REFERÊNCIAS	143
	APÊNDICE A – Artigos Científicos Seleccionados Através da Revisão Sistemática.....	155
	ANEXO A – Modelos de Análise Utilizados Como Referência Metodológica	157
	ANEXO B – Dados Demográficos das Regiões Metropolitanas	161

1 INTRODUÇÃO

As metrópoles se tornaram os lugares onde estão os grandes desafios do planejamento urbano contemporâneo, e onde grande parte da vida humana efetivamente acontece. As cidades são consequência dos processos socioespaciais, e resultado de processos que têm início com a produção social do espaço no capitalismo, passando pelas formas de sua estruturação funcional e territorial e chegando às formas de intervenção sobre esta estruturação, especialmente pelo poder público, por meio do planejamento e da gestão.

Apesar deste protagonismo das cidades, há muito as fronteiras municipais foram esquecidas no cotidiano da vida urbana, seja pela periferização, facilidade de deslocamento, busca de mão de obra ou por mercado consumidor apenas para citar alguns exemplos. Entretanto, tratando-se de planejamento urbano de municípios inseridos na mesma região metropolitana, não é raro a orientação urbanística de um município prejudicar os demais (MARICATO, 2011). Macrodrenagem, coleta e distribuição de água tratada, transporte de cargas e passageiros, coleta e tratamento de esgoto, habitação, uso e ocupação do solo são temas que exigem uma análise integrada à metrópole e um processo de formulação das políticas territoriais metropolitanas consensuadas entre os municípios. Uma focada revisão bibliográfica ajudou a entender quais os fatores políticos, econômicos e legais podem atuar como facilitadores do consenso e tomada de decisão em conjunto nesse contexto.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A temática das grandes cidades, especialmente das metrópoles e megalópoles, voltou a ser objeto de interesse e discussão nos últimos anos. Klink (2009) coloca que a temática é paradoxal, pois ao mesmo tempo em que as metrópoles concentram importantes problemas e oportunidades, seu esqueleto institucional responsável por orientar o desenvolvimento do território não está maduro para lidar com os desafios que se apresentam. Apesar da experiência acumulada e dos avanços institucionais obtidos em todo o mundo, sempre há um grau de insatisfação em relação à governabilidade desses territórios (Klink, 2009).

No Brasil, a expansão acelerada das regiões metropolitanas é um fenômeno que passa a ser mais visível no século XXI. Em 2050, as estimativas apontam que sete em cada 10 brasileiros habitarão em cidades (GOVERNO DE SÃO PAULO, 2016). Somando-se a este quadro a industrialização tardia e desigual do país, conclui-se que o

desenvolvimento urbano metropolitano deve incorporar uma agenda de gestão com urgência.

O que se observa, contudo, é que passados mais de três anos da aprovação do Estatuto da Metrópole, lei federal que obriga as regiões metropolitanas brasileiras já instituídas a realizarem um plano de desenvolvimento urbano integrado, nenhuma região metropolitana conseguiu finalizar e aprovar a plano territorial integrado nos moldes do novo regulamento.

O cenário político e institucional brasileiro, que a partir da constituição de 1988 deu grande autonomia aos municípios, é apontado como uma dificuldade a ser transposta ante a necessidade do planejamento territorial supramunicipal. Parece não haver uma resposta única sobre o melhor método para o desenvolvimento ágil de planos territoriais metropolitanos, mas é consoante entre os teóricos que a colaboração voluntária visando a formação do consenso é a maneira mais eficaz de desenvolver e aprovar planos territoriais metropolitanos. Desta maneira, ao entender que a construção de consenso é fundamental nessa questão, optou-se por investigar quais seriam os fatores essenciais para esta construção, no âmbito do desenvolvimento de planos territoriais metropolitanos. São contemplados em nosso trabalho os processos de desenvolvimento dos planos metropolitanos das regiões de Barcelona, São Paulo e Florianópolis.

1.2 OBJETIVOS

Na sequência serão apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos desta pesquisa.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral dessa pesquisa é analisar a construção de consenso no desenvolvimento de planos territoriais metropolitanos.

1.2.2 Objetivos específicos

- 1- Identificar, a partir de revisão bibliográfica, quais são os fatores políticos, econômicos e legais de maior influência nos processos de formulação e aprovação de planos territoriais metropolitanos.
- 2- Elaborar um modelo de análise dos processos de formulação e aprovação de planos territoriais metropolitanos.

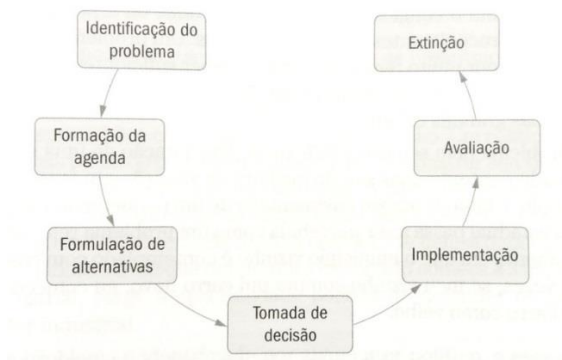
- 3- Analisar os atuais processos de formulação e aprovação de planos territoriais metropolitanos da região metropolitana de Barcelona, São Paulo e Florianópolis a partir do modelo conceitual desenvolvido.

1.3 JUSTIFICATIVA

A importância de se propiciar um contexto para a ordenação do território já foi reconhecida em diferentes instâncias. A Carta Europeia de Ordenação do Território coloca que a ordenação do território é uma política pública, ou seja, é a expressão espacial da política econômica, social e cultural de toda a sociedade (CEOT, 1988).

Também Secchi (2010), discorrendo sobre o Ciclo de Políticas Públicas e seu processo de elaboração, apresenta um modelo simplificado das fases da política pública como sendo: 1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção; conforme vê-se na Figura 1.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi (2010).

A falta de ordenamento territorial regional no Brasil é um desafio já identificado. A promulgação do Estatuto da MetrÓpole obrigando as regiões metropolitanas a elaborar planos de ordenamento territorial integrado pode ser entendida como o reconhecimento dessa problemática. Entretanto, no que diz respeito à Formação da Agenda e Formulação de Alternativas, ilustradas na Figura 1, o processo está sendo mais demorado do que o desejável, especialmente na recente crise política e financeira do

país. O ciclo da política brasileira de ordenamento do território metropolitano sequer chegou à fase de Tomada de Decisão, que aqui entendemos como a aprovação dos planos integrados.

Além disso, o crescimento urbano acelerado acaba por acentuar as desigualdades socioeconômicas, aumentando as carências de bens e serviços básicos e fundamentais à vida urbana e acelerando a degradação ambiental. Consequentemente, a mobilidade urbana piora e as habitações precárias multiplicam-se, em função da migração de pessoas para as metrópoles em busca de melhores oportunidades de trabalho. Desse modo, a ordenação dos territórios metropolitanos mostra-se necessária para enfrentar tais carências e para promover um desenvolvimento econômico mais igualitário visando a qualidade de vida aos cidadãos.

Aqui vale reforçar que, apesar da aprovação do plano territorial metropolitano ser colocada nesta pesquisa como um marco divisor, o maior interesse é por metrópoles mais sustentáveis do ponto de vista social, ambiental e econômico. O processo para lograr esse objetivo, evidentemente, não se encerra da aprovação do plano em si, mas que poderia começar a partir desses.

Com raras exceções, estudos anteriores que analisam planos metropolitanos detiveram menos atenção ao processo de planejamento e suas implicações institucionais e instrumentais (ELINBAUM, GALLAND, 2016), do que a indicadores quantitativos, aspectos morfológicos, rede de serviços ou avaliações possíveis após a tomada de decisão. Evers (2015) também nota a falta de literatura que relacione o contexto político e institucional ao planejamento espacial, identificando assim uma área com carência de pesquisa. A busca de sistemas de gestão que propiciem o planejamento espacial precisa ser uma prioridade acadêmica, pois só assim é possível colaborar com um planejamento territorial transparente e responsável (BAFARASAT 2016).

Entende-se, portanto, que a forma de elaboração, instrumentação e gestão do plano territorial deve receber tanta atenção quanto o conteúdo do mesmo. Uma vez que formam um conjunto indissolúvel para que o plano vigore. Desta maneira, justifica-se este trabalho enfocando o processo de elaboração de planos territoriais metropolitanos.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A pesquisa se estruturou em três partes. A primeira delas é a aproximação com o tema e a apresentação dos fatores encontrados na bibliografia recente como mais relevantes para o sucesso no desenvolvimento e aprovação de planos territoriais metropolitanos.

Posteriormente, apresenta-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento do modelo de análise, que será aplicado nos estudos de três casos. Buscou-se contemplar no modelo alguns fatores considerados fundamentais na literatura para a aprovação de plano territoriais metropolitanos integrados.

Logo, o trabalho concentra-se no estudo de três casos: da região metropolitana de Barcelona, da região metropolitana de São Paulo, e da região metropolitana de Florianópolis. Neste capítulo, além de uma breve contextualização de cada caso, verificou-se como cada categoria de análise se comporta nessas circunstâncias.

2 AS REGIÕES METROPOLITANAS

O termo “região metropolitana” é bastante abrangente, uma vez que até o próprio conceito de região pode ser apreendido em várias escalas. Podem também ser adotadas diferentes terminologias para o mesmo território, como metrópole, região metropolitana, cidade-região ou aglomerado urbano.

Segundo Fricke (2017), para fins analíticos é possível distinguir três atributos principais para definir uma região metropolitana, são eles: interdependência funcional interna, importância relativa do conjunto no sistema urbano, e a necessidade de cooperação interlocal.

A interdependência funcional interna, ou intrametropolitana, é muitas vezes medida em termos de fluxo de passageiros ou trocas de serviços entre os municípios que compõem a região. O segundo critério, que é a importância das regiões metropolitanas no sistema urbano nacional ou internacional, refere-se a funções que a região metropolitana em sua totalidade cumpre em uma hierarquia urbana mais ampla, enquanto motor ou polo para o crescimento econômico, aglomerações de população ou capital. Aqui vale ressaltar que essa rede internacional é especialmente relevante no contexto europeu, devido à proximidade das metrópoles e facilidade de intercâmbios. A terceira propriedade das regiões metropolitanas é sua capacidade enquanto atores políticos de coordenar as subunidades em organizações de governança (FRICKE, 2017).

Essas regiões formaram-se a partir de certos processos sociais recorrentes. Lefebvre (1991) coloca que para expor a problemática urbana impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. O autor reforça que, sem possibilidade de contestação, esse processo é há um século e meio o motor das transformações na sociedade (LEFEBVRE, 1991). Enfatizando essa ideia, Souza (2007) cita que a cidade é primordial e essencialmente um lugar de mercado, apesar de nem todo o lugar de mercado ser uma cidade.

Lefebvre (1991) busca na história fatos para corroborar sua tese, afirmando que primeiramente houve a cidade oriental, ligada ao modo de produção asiática e essencialmente política; então a cidade arcaica grega ou romana, ligada à posse de escravos, mas também essencialmente política; e, conseqüentemente, a cidade medieval, inserida em relações feudais que, sem perder o caráter político, foi principalmente comercial, artesanal e bancária. A cidade medieval integrou os mercadores, outrora quase nômades e renegados para fora da cidade. Assim formou-se o

embrião da cidade do capitalismo concorrencial, que nasceu junto com a industrialização e com a ascensão burguesa (LEFEBVRE, 1991).

A partir do sobreproduto crescente da agricultura, as cidades começaram a acumular riquezas. Todavia, os valores estimados não foram apenas monetários, obtidos pela usura e pelo comércio. O acúmulo de serviços, conhecimentos, técnicas e obras também passou a ser desejável. Lefebvre (1991) constata que já neste momento de urbanização incipiente, acentua-se a contradição que permeia a discussão dos problemas urbanos até a contemporaneidade:

A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível da direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é valor de uso e o produto é valor de troca. O uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro. (LEFEBVRE, 1991, p.4).

Dessa maneira, sendo então a cidade desejada como obra, foi apropriada como produto e sobre ela incidiram todas as estratégias de marketing e venda tradicionais de objetos. Apoiando este ponto de vista, Arantes (2000) afirma que embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, desde o final do século XX, as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias: “A cidade negócio está ancorada numa pseudomercadoria, o solo, um outro nome para a natureza, que aliás não foi produzida pelo homem, muito menos para ser vendida num mercado” (ARANTES, 2000, p.26).

O capitalismo teve outras consequências para as cidades além de transformá-las em um produto. Harvey (2006) acrescenta que a partir de reduções drásticas no custo ou tempo de movimento, foi possível operacionalizar mudanças que liberaram a produção de dependência em relação a habilidades localizadas de mão de obra, matérias-primas, produtos, fontes de energia etc. Desta maneira, o processo industrial pôde se desprender dos limites geográficos, enquanto as relações espaciais tornaram-se vulneráveis a transformações contínuas, acompanhando as evoluções tecnológicas.

Moraes (2014), exemplifica que:

Até o advento da ferrovia, as atividades das novas cidades industriais dependiam da distância que se podia percorrer a pé. O espaço urbano se caracterizava por altas densidades e aglomerações de várias funções em um sistema de ruas relativamente pequeno. A fábrica é o elemento estruturador da cidade, e tanto as moradias como o comércio se dispunham em função de acessá-la. Com as novas possibilidades de comunicação e deslocamento, essa configuração urbana é subvertida. (MORAES, 2014, p. 60).

Harvey (2006) aponta que essa subversão do espaço pode ser percebida em algumas situações, como por exemplo na acumulação e na expansão além da necessidade de produzir e absorver excedentes de força de trabalho e capital, que produzem pressões em uma região, e que extravasam para o exterior (por exemplo, a exportação de capital). Ou ainda que atraem para o interior (por exemplo, a imigração). Também as revoluções nas formas capitalistas de organização, como a ascensão do capital financeiro, a ascensão das empresas multinacionais, das filiais de manufatura etc., permitem maior controle sobre espaços cada vez maiores por associações capitalistas (HARVEY, 2006).

Contudo, em outras tantas situações, a produção e o consumo, a oferta e a procura, a produção e a realização, a luta de classes e a acumulação, a cultura e o estilo de vida permanecem unidos como certo tipo de coerência estruturada, em uma soma de forças produtivas e de relações sociais. Essas diferentes caracterizações demonstram que há variados processos em andamento, que definem, portanto, diferentes espaços regionais; embora seja possível dizer que as revoluções tecnológicas tornaram os limites de uma cidade, e ainda de uma região, seja ela formada por qualquer um dos processos citados, muito porosos e instáveis.

Souza (2007) lembra que Christaller deu uma contribuição importante neste aspecto introduzindo o conceito de localidade central, reconhecendo que toda a cidade é, do ponto de vista geoeconômico, isto é, das atividades econômicas vistas a partir de uma perspectiva espacial, uma localidade central, de nível maior ou menor de acordo com a sua centralidade. Ou seja, de acordo com a quantidade de bens e serviços que ela oferta, e que fazem com que ela atraia compradores apenas das redondezas, de uma região inteira ou, mesmo, de acordo com o nível de sofisticação do bem ou serviço, do país inteiro e até de outros países.

Arrais (2008) faz referência a Kayser, que em um texto clássico da geografia regional escreveu que o espaço polarizado que se organiza em torno de uma cidade pode ser chamado de região. Esta definição, bem como a de localidade central, levou em consideração a força centrípeta exercida pela cidade, que ocorre em função da progressiva concentração espacial de bens e serviços e dos meios de produção, e que interferem na dinâmica econômica regional (ARRAIS, 2008).

Depois do grande movimento de atração das cidades nucleares, acontecido no século passado, o atual movimento é uma tendência ao crescimento demográfico e a realocação da população de diferentes faixas de renda em áreas periféricas de baixa densidade ou em áreas antes direcionadas para atividades agrícolas ou extrativas (LIMONAD, 2011).

Há explicações sociais e mercadológicas para este movimento rumo a áreas não urbanizadas. As respostas mais evidentes são a falta de acesso à moradia e emprego dignos nos centros, que fazem com que as classes menos abastadas se acomodem em lugares afastados, ou a pressão do setor imobiliário que realiza empreendimentos de grande porte, promovidos com o apoio de grandes capitais. Nota-se assim, uma imposição do mercado previamente aos planos oficiais, onde a lógica de desenvolvimento é voltada para o setor imobiliário, arrastando para a periferia também um contingente de classe média e alta (REIS FILHO, 2006).

A dispersão urbana, em especial nas metrópoles e suas faixas envoltórias, é também consequência do desenvolvimento tecnológico e da adoção de novos modos de vida pela população. O deslocamento das formas de entretenimento para dentro das casas, com a generalização do uso das televisões, o crescimento do uso dos veículos particulares, em detrimento do transporte público (SIEVERTS, 2003; SOLÁ MORALES, 2001, apud REIS FILHO, 2006), e recentemente a popularização da internet, são algumas das ferramentas que possibilitam a tendência de organização do cotidiano em escala metropolitana e intermetropolitana envolvendo diversos municípios.

A consequência espacializada deste tipo de vida não tardou a aparecer. O setor imobiliário adotou novas modalidades de gestão dos espaços urbanos, com formas condominiais diversificadas, como os loteamentos fechados, condomínios horizontais para residências ou fábricas, e nos projetos de desenvolvimento urbano de maior porte (REIS FILHO, 2006). Esse novo aspecto territorial vem a ser conhecido como dispersão urbana ou *urban sprawl*.

Para Harvey e Clark (1965, apud LIMONAD, 2011) a dispersão urbana (*urban sprawl*) se caracterizaria por três tipos de expansão do

tecido urbano. O primeiro tipo corresponde a uma expansão contínua acompanhada de adensamento e verticalização da malha urbana, o segundo é o fenômeno de multiplicação de anéis concêntricos periféricos, e o terceiro corresponde a um crescimento tentacular. Esses padrões nem sempre são contínuos, é comum haver “pulos” entre as áreas urbanizadas. Comumente, essas áreas menos urbanizadas entre duas áreas densas tendem a ser utilizadas com o passar o tempo, e conurbar com a malha urbana mais densa adjacente, constituindo as metrópoles.

Sobre essa descontinuidade, Reis Filho (2006) também reconhece que há a formação de constelações ou nebulosas de núcleos urbanos e bairros isolados em meio ao campo, de diferentes dimensões, integrados em uma área metropolitana ou em um conjunto ou sistema de áreas metropolitanas normalmente interligados por rodovias que outrora foram vias expressas inter-regionais e que se transformam em vias intrametropolitanas.

Limonad (2011) explica que:

No Brasil essa dispersão assume diversas manifestações em termos de sua localização espacial. Seja enquanto forma de expansão das periferias metropolitanas, seja através da multiplicação dispersa de pequenos aglomerados urbanos em bacias de emprego, seja sob a forma de clusters industriais, de serviços ou turísticos acompanhados muitas vezes pela formação de condomínios ou megacondomínios fora das áreas urbanas. (LIMONAD, 2011, p.5).

Esse território, aqui chamado de região metropolitana, já apresenta dificuldade de conceituação, classificação, e mesmo de apreensão da sua atual forma mutante; o que dizer então da complexidade de gestão dos recursos ambientais, humanos e financeiros de maneira integrada. Apesar da adversidade, Harvey (2006) defende que é claro que as alianças regionais vinculadas vagamente num território e organizadas habitualmente, ainda que não exclusivamente pelo Estado, são uma resposta necessária para defender a coerência regional (HARVEY, 2006).

2.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS METROPOLITANOS

Desde a década de 50, o debate teórico mundial discute qual deveria ser o tamanho ótimo de uma jurisdição metropolitana. Há pelo menos três décadas as regiões metropolitanas são matéria recorrente na

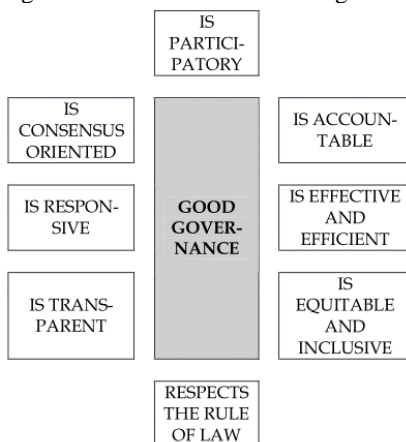
agenda política e no debate acadêmico, conquanto ainda não há consenso sobre qual a melhor estrutura institucional para as mesmas.

A história das instituições metropolitanas no século 20 aponta as dificuldades inerentes de os arranjos institucionais não estarem necessariamente coincidentes com as interdependências funcionais, o que dificultaria a administração dos problemas urbanos, particularmente a expansão urbana, a segregação espacial, os problemas ambientais, e a prestação de serviços (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017). Dessa maneira, a discussão sobre a forma mais eficaz de ordenamento metropolitano invariavelmente passa pela sua estrutura de governança.

Popescu, Ștefan-Gorîn e Tache (2017) definem governança como um processo pelo qual as decisões são implementadas, sendo ele contínuo e envolvendo um conjunto de procedimentos, estruturas, regras, normas e valores que visam facilitar a coordenação e organização dos atores envolvidos. Segundo os autores, quatro setores estão envolvidos no ato de governança: o setor privado e empresarial; as instituições da sociedade civil, incluindo o setor voluntário e sem fins lucrativos; o governo e a imprensa.

Já uma boa governança, é descrita como a capacidade de as instituições públicas gerirem os problemas e recursos públicos. A boa governança, de acordo com Popescu, Ștefan-Gorîn e Tache (2017) se referindo ao estado democrático de direito, apresenta oito características principais, conforme o ilustrado na Figura 2. As características da boa governança seriam então ser participativa, ser orientada para o consenso, ser responsiva, ser transparente, ser responsável, ser equitativa e inclusiva, ser efetiva e eficiente, e por fim seguir as leis. A boa governança também garante a minimização da corrupção e assegura que as vozes das categorias mais vulneráveis da sociedade sejam levadas em consideração na tomada de decisão (POPESCU, ȘTEFAN-GORÎN, TACHE, 2017).

Figura 2 - Características da boa governança



Fonte: Popescu, Ștefan-Gorîn e Tache (2017).

Determinar uma coordenação adequada entre os atores envolvidos, visando o planejamento de toda a área metropolitana é um grande desafio. Sinteticamente, Zimmermann e Getimis (2017) apontam que alguns teóricos acreditam que a fragmentação do espaço metropolitano em muitas jurisdições é um grande problema, pois resultaria em falta de eficácia e eficiência, deficiências na prestação de serviços e dispersão de recursos. Assim, eles propõem arranjos de consolidação alternativa, como por exemplo a anexação, as amalgamas obrigatórias, o estabelecimento de novas unidades administrativas metropolitanas ou do segundo nível de governo local. Outros estudiosos, no entanto, apoiam a fragmentação institucional existente na maior parte das regiões metropolitanas, destacando várias vantagens desse arranjo, tais como: o ajuste da política local às necessidades dos cidadãos, a importância das identidades locais históricas e políticas, os benefícios da proximidade da prestação de serviços e a participação pública facilitada. Dessa maneira, eles rejeitam a criação de instituições metropolitanas, mas propõem esquemas de cooperação voluntários (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017).

A existência de uma organização regional de propósito geral, a ser alcançada através da consolidação de governos locais ou pelo estabelecimento de um nível adicional de governo, pode ser de maneira simplificada caracterizada como regionalismo antigo (*old regionalism*) - que está enraizado em uma abordagem abrangente do regionalismo das décadas de 1960 e 1970 (BAFARASAT; BAKER, 2016).

Na década de 1990, começou na Europa um movimento de transição do antigo regionalismo para o novo regionalismo ou neoregionalismo (*new regionalism*), como é chamada a já citada associação voluntária, envolvendo autoridades locais, agências governamentais e organizações privadas e de terceiro setor, para planejar e atender interesses em toda a região (BAFARASAT; BAKER, 2016). Esse modelo, fundamentado em acordos cooperativos entre várias agências públicas e privadas em diversos níveis territoriais, é criticado por acadêmicos sob o argumento de estar focado em uma lógica de desenvolvimento de mercado que visa apenas o crescimento econômico, e não necessariamente a melhor distribuição dos recursos (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017).

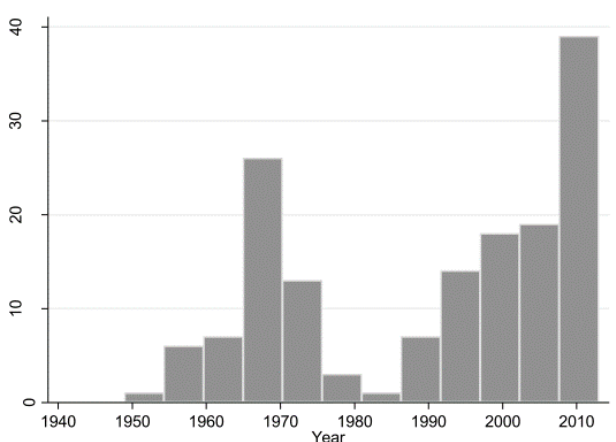
Nos últimos anos há a emergência do chamado regionalismo híbrido, que reconhece que o planejamento espacial estratégico deve ser liderado pelo Estado, mas busca colaboração dos envolvidos dentro dessa estrutura abrangente (BAFARASAT, BAKER, 2016). O regionalismo híbrido passa, portanto, pelo estabelecimento de instituições regionais colaborativas, que são incentivadas a produzir planos espaciais estratégicos para o desenvolvimento sustentável. Para Bafarasat e Baker (2016) essa mistura do regionalismo "antigo" e do "novo" evita alguns déficits do primeiro em termos de formação de consenso e construção de instituições, bem como aqueles do último em termos de fornecer uma visão abrangente e reconhecimento de oportunidades estratégicas e ameaças em maior escala.

Zimmermann e Getimis (2017) evocam inclusive a similaridade da tendência atual com um conceito desenvolvido na década de 1980 por Swyngedouw, o chamado “glocalismo”. Swyngedouw (1992, apud ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017) tratando principalmente do contexto europeu, define que as áreas metropolitanas são obrigadas a competir no mercado internacional para novos investimentos, enquanto os municípios, além da prestação de serviços, devem se concentrar nas necessidades locais, e na sua coerência funcional local e interna. O “glocalismo” por sua vez incorporaria essas duas dinâmicas contraditórias, as dinâmicas da globalização e do localismo, e reflete o movimento similar ao que vem acontecendo nos últimos anos, com as instituições metropolitanas se movendo em ambas as direções, com o desafio de atender aos interesses nacionais e locais simultaneamente (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017).

Um bom espelho do quadro dos arranjos institucionais metropolitanos europeus é uma pesquisa, realizada pela *The Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*, em 2014, envolvendo 29 países e 263 regiões metropolitanas. O trabalho indica que

a instituição das mesmas teve sua atenção renovada nos últimos anos, com novos órgãos metropolitanos criados (AHREND; GAMPER; SCHUMANN, 2014). A Figura 3 mostra um histograma das datas de instituição ou de reformulação dos órgãos de governança atualmente existentes.

Figura 3 - Criação ou reformulação de instituições metropolitanas por ano



Fonte: Ahrend, Gamper e Schumann (2014).

Das 263 regiões europeias analisadas, 178 possuem órgãos de governança, ou seja 68%. Em 48 dos 178 governos metropolitanos existentes, os órgãos metropolitanos têm o direito de impor leis ou regulamentos obrigatórios, o que equivale a uma parcela de 27%.

Outro estudo (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017) onde são comparados os quadros contemporâneos de governança metropolitana de seis países europeus (Alemanha, Itália, França, Polônia, Espanha e Inglaterra), especialmente no âmbito nas políticas nacionais de reescalonamento da governança metropolitana, mostra que em nenhum dos países um padrão comum claro de governança metropolitana pode ser detectado. Em particular na Alemanha e na Espanha, o padrão dominante seria justamente a variedade do regionalismo metropolitano.

Simplificadamente, o estudo aponta que entre os seis países, a Espanha é provavelmente onde a influência do governo nacional na gestão metropolitana é mais fraca, seguida pela Alemanha. Enquanto a Itália, a França, a Polônia e o Reino Unido mudaram suas leis nacionais recentemente e criaram estruturas de incentivo para promover a criação institucionalizada de regiões. Na França, na Itália e na Polônia foi

apontada resistência contra políticas e intervenção lideradas pelo estado nacional, e reivindicação das demais instituições pela retomada da autonomia. A pesquisa conclui que apesar das diferentes ferramentas e resultados, em todos os seis países a competitividade econômica é um dos principais fatores para o incentivo às instituições metropolitanas (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017).

Zimmermann e Getimis (2017) acreditam que diferentes quadros institucionais e legais influenciam na governança das Regiões Metropolitanas. Nesse caso, os atores que tomam decisões a nível nacional são cruciais para definir a margem de manobra para a ação dos atores regionais. Os autores criticam o caso da Itália, onde a nova lei de 2014 sobre regiões metropolitanas obriga a formulação do plano conjunto e ainda prevê formas homogêneas de instituições metropolitanas e definição de seus limites, deixando pouco espaço para variações.

O mesmo debate sobre a competência da união na caracterização das regiões metropolitanas também aconteceu no Brasil nos últimos anos, quando o Estatuto da Metrópole (2015) redefiniu os padrões mínimos para a instituição das regiões metropolitanas, antes atribuídos por cada estado membro (MORAES; GUARDA; ZACCHI, 2018). Em junho de 2018, entretanto, o governo federal brasileiro revogou o artigo que tratava deste tema, deixando mais uma vez a cargo dos estados os critérios para a instituição de suas próprias instituições.

Outro impasse em comum entre as leis italiana e brasileira são os prazos para a realização dos planos metropolitanos. Ambas determinam a princípio que os planos deveriam ser realizados em três anos. Enquanto no Brasil nenhuma região metropolitana aprovou o plano até o prazo de janeiro de 2018, fazendo com que na ocasião a presidência adotasse uma medida provisória que estendeu esse prazo para dezembro de 2021, na Itália as únicas três regiões que o fizeram apresentaram problemas.

Mazzeo (2017) aponta que é possível perceber, em relação ao conteúdo dos planos metropolitanos de Milão, Gênova e Bolonha, que os instrumentos formalizados são genéricos e pobres em inovação nas metodologias e em visões territoriais particulares. O autor atribui essa realidade à pressa para a aprovação dos planos dentro do prazo estabelecido, e ao uso acrítico de planos territoriais anteriores para delinear o novo plano, enquanto esses, quando muito, deveriam ser apenas um ponto de partida para o desenvolvimento de ferramentas inovadoras (MAZZEO, 2017).

Ainda Mazzeo (2017), sobre o quadro institucional metropolitano italiano, acrescenta que a promulgação da lei deveria desencadear um processo virtuoso, destacando as vantagens da nova forma administrativa

em comparação com a situação administrativa anterior. Mas que esse gatilho não ocorreu, tornando clara a distância entre o planejamento urbano na teoria em relação às práticas administrativas (MAZZEO, 2017).

Exatamente para evitar a distância entre teoria e prática, que meios de devolução assimétrica de poderes, atribuídos pelo governo central, para diferentes cidades ou regiões surgiram no Reino Unido e na Alemanha (ZIMMERMANN; GETIMIS, 2017). A mudança na abordagem para a governança heterogênea busca proporcionar acordos para diversas configurações regionais a partir das suas necessidades específicas, oportunizando melhoria na margem de manobra do estado central ou ente administrador.

Bafarasat (2016) afirma, corroborando com a tendência do regionalismo híbrido, que uma resposta para a governança das regiões metropolitanas, antes de buscar alternativas radicais, seria considerar o potencial de acordos locais, mas operando sob um estado central de capacitação (ao contrário de austero), com um compromisso ideológico com a sustentabilidade (BAFARASAT, 2016).

2.2 O REESCALONAMENTO DA GOVERNANÇA E SUA EFETIVIDADE

Conforme colocado anteriormente, há a emergência do debate metropolitano e consequentes tentativas de solucionar seus problemas gerenciais, possivelmente enraizados na estruturação política dos arranjos territoriais. A variedade de configurações espaciais e rápida mutação que as cidades sofrem fazem com que a jurisdições administrativas dos vários governos locais e regionais não coincidam com a evolução espacial configurações e desenvolvimento urbano (POPESCU; ȘTEFAN-GORÎN; TACHE, 2017). Sendo assim, o reescalonamento da governança, seja pela criação de um nível intermediário de gestão ou, ao contrário, pela simplificação da administração eliminando atravessadores, está sendo mundialmente debatido e colocado em prática nos últimos anos.

Alexander (2000, apud EVERS, 2015) define que as reformas de *design institucional* são: “a elaboração e realização de regras, procedimentos e estruturas organizacionais que permitirão e restringirão o comportamento e a ação de modo a conferir valores, atingir os objetivos, ou executar tarefas determinadas” (ALEXANDER, 2000; apud EVERS, 2015 p. 165, tradução livre). Evers (2015) lembra, contudo, que o redesenho institucional ajusta apenas o quadro em que as decisões de planejamento ocorrem, seu efeito é inerentemente indireto. Isso porque

muito embora as regras formais e leis possam mudar da noite para o dia, os costumes, as tradições e os códigos de conduta podem mostrar-se bastante impermeáveis às políticas deliberadas (EVERS, 2015).

Neste sentido, Popescu, Ștefan-Gorîn e Tache (2017) acrescentam que a criação de mais um nível de governança pode ser um bom aliado para conectar as diretrizes nacionais aos níveis locais, isso se não se perder de vista que seu papel é agilizar as provisões, e não adicionar mais encargos administrativos ou impor regulamentos complicados.

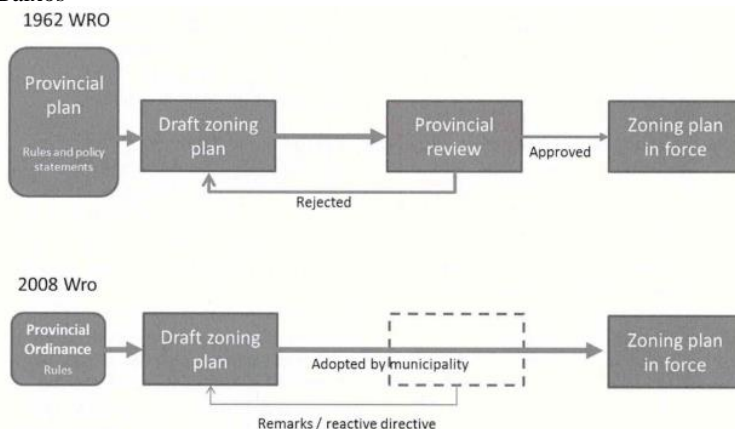
Contrapondo-se à análise de Popescu, Ștefan-Gorîn e Tache, Evers (2015) reflete sobre os resultados de uma avaliação plurianual da Lei de Planejamento Espacial de 2008 nos Países Baixos (*Wet ruimtelijke ordening - Wro*)¹. A Lei de Planejamento Espacial original, do ano de 1962, foi revista, e em 2008 sua atualização eliminou uma instância para simplificar o processo de planejamento territorial.

Nos moldes da antiga Wro, primeiramente as províncias preparavam um plano provincial com uma linguagem generalista. Os municípios, por sua vez, embasados nesse plano geral realizavam seus zoneamentos. O zoneamento municipal era então submetido a um processo de negociação e revisão pela província. A mudança de 2008 aboliu esse processo reativo, permitindo que os municípios realizem seus zoneamentos definitivamente (EVERS, 2015).

A nova lei determinou que as províncias sejam mais específicas sobre seus interesses, e que caso os municípios sigam às regras de ordenamento, não há necessidade de revisão provincial. Assim as estâncias foram separadas no processo de planejamento, conforme se vê na Figura 4.

¹ A avaliação da Lei de Planejamento Espacial de 2008 *Wet ruimtelijke ordening - Wro* foi realizada pela *PBL Netherlands Environmental Assessment Agency* a pedido do parlamento holandês.

Figura 4 - Mudanças no processo de aprovação dos planos locais dos Países Baixos



Fonte: Evers (2015).

Apenas em casos excepcionais a província deveria enviar observações sobre os planos locais, informando os municípios sobre um possível conflito com interesses provinciais. Esses instrumentos de caráter excepcional foram, entretanto, utilizados indiscriminadamente, como apontou a contagem de Evers (2015), confirmando que os objetivos nacionais que eram a simplificação, transparência e desregulamentação, não foram seguidos em nível provincial. Os novos instrumentos foram aplicados para perpetuar o *status quo* já estabelecido.

Esse resultado demonstra a dificuldade do redesenho institucional na prática. Evers (2015) acrescenta que os novos procedimentos e regras não produzem necessariamente novas práticas institucionais se não correspondem às normas e valores subjacentes dos atores participantes. E conclui que se deve assumir que os atores não irão abandonar o poder voluntariamente, mas tentarão usar as novas ferramentas para manter ou mesmo expandir sua influência (EVERS, 2015). A vontade dos atores de colaborar é, portanto, um fator determinante do sucesso do reescalonamento da governança e da realização de um planejamento territorial metropolitano mais eficiente.

2.3 CONSTRUÇÃO DE CONSENSO

Aparentemente não há uma resposta sobre o formato e tamanho ideal para uma jurisdição metropolitana, assim como é controversa a

relação entre o reescalonamento institucional e mudanças práticas no ordenamento territorial. É recorrente entre os teóricos, entretanto, que a vontade de cooperar e encontrar um denominador comum a favor do interesse geral seria a chave para uma gestão espacial exitosa das regiões. Esse processo fundamental é também chamado de “construção de consenso” entre os atores envolvidos, um conceito amplamente debatido, e que aqui será direcionado para as ações metropolitanas de planejamento territorial.

Innes e Booher (2010) alegam que a tomada de decisão baseada em consenso é o modo de tomada de decisão mais propício para alcançar as condições de racionalidade colaborativa. Os autores afirmam que o sucesso é mais provável quando as decisões são tomadas através de um modo de consenso acordado, segundo o qual nenhum interesse é deixado de fora e nenhum acordo é alcançado até que todos os esforços sejam feitos para incluir todas as partes interessadas (INNES; BOOHER, 2014).

Supostamente, depois de ter clareza nos benefícios da ação, os atores se voluntariariam a colaborar. Deyle e Wiedenman (2014) colocam que um plano formulado a partir de um processo de diálogo colaborativo, tende a resultar em um plano de melhor qualidade e com maior aprovação, aumentando a probabilidade de as organizações participantes apoiarem o plano durante a implementação (DEYLE; WIEDENMAN, 2014).

A seguir, serão expostos alguns elementos que foram selecionados na literatura específica como importantes na formação do consenso e consequentemente na “boa vontade” necessária para executar o planejamento territorial metropolitano integrado. Por certo há outros fatores envolvidos na complexa dinâmica da gestão regional, entretanto, a proposta de montar um modelo conceitual de análise, levou à seleção dos tópicos mais recorrentes citados na literatura para a criação de consenso e tomada de decisão no que concerne o ordenamento espacial das regiões metropolitanas. São eles: Interdependência dos Participantes, Representatividade e Estrutura de Incentivos.

2.3.1 Interdependência dos Participantes

A interdependência funcional interna, ou intrametropolitana, é muitas vezes medida em termos de fluxo de passageiros ou trocas de serviços entre os municípios que compõe a região. Essa interdependência também é influenciada por fatores geográficos e demográficos. Os municípios vizinhos com maiores preocupações compartilhadas serão mais propensos a colaborar, na busca de oportunidades de soluções para problemas em comum (RAYLE; ZEGRAS, 2013).

Deyle e Wiedenman (2014) salientam a importância da interdependência dos participantes como principal motivador para as partes interessadas escolherem colaborar, manterem em curso a colaboração a longo prazo e realizarem o acordado mutuamente em busca de resultados satisfatórios.

Dado esse primeiro passo, sabe-se que as redes de governança integradas são favorecidas quando já houve relações prévias de trabalho em conjunto, proporcionalmente e na medida da expressividade e qualidade dessas parcerias preexistentes (RAYLE; ZEGRAS, 2013). Em determinadas regiões a existência de trabalhos de cooperação regional é tão vasta que pode aparecer o termo tradição, para expressar a tendência de repetir as ações de planejamento integradas.

Rayle e Zegras (2013) esclarecem que as interações positivas prévias aumentam a probabilidade de manter uma parceria pois já existiu a oportunidade de julgar a confiabilidade dos outros atores envolvidos, reconhecer oportunidades de cooperação e gerenciar os riscos.

O autor ressalta, contudo, citando Kantor (2006) que se tratando da escala regional, envolvendo inúmeros municípios, os laços prévios entre um subconjunto de municípios podem ser um obstáculo, pois formam um ativo que os governos municipais podem não querer abandonar em prol das intenções regionais. Ou ainda configurar relações de poder assimétricas, que podem dificultar a colaboração (RAYLE; ZEGRAS, 2013).

2.3.2 Representatividade

Sobre a representatividade, Innes e Booher (2010, apud DEYLE; WIEDENMAN, 2014) argumenta que a racionalidade de uma decisão depende da medida em que reflete o conhecimento e as necessidades de todas as partes interessadas. A inclusão das partes interessadas mostra-se então fundamental para a legitimidade percebida do resultado do planejamento e sua posterior implementação bem-sucedida.

Há duas vertentes concorrentes quanto trata-se da representatividade dos envolvidos na tomada de decisão. Deyle e Wiedenman (2014) apresentam a visão de Innes e Booher (2010), que defendem que a combinação de participantes em uma iniciativa colaborativa de construção de consenso deve permanecer flexível para que outras partes interessadas possam ser recrutadas à medida que as questões se desenrolam. Paralelamente, expõem as análises de Chisholm (1989) e Dedekorkut (2004), que afirmam que a eficácia do processo é maior onde os mesmos membros participam de forma contínua e regular.

Esses sugerem que a construção do relacionamento que é fundamental para produzir o capital social e confiança necessária à formulação de um acordo.

Embora a representatividade de todos os envolvidos seja ideal, muitos participantes no processo de formulação aumenta a complexidade dos esforços colaborativos e pode ser um obstáculo para o diálogo produtivo (DEYLE; WIEDENMAN, 2014); problema recorrente nas questões metropolitanas que envolvem muitos atores.

Para esses casos, Popescu, Ștefan-Gorîn e Tache (2017) recomendam que um abrangente processo de consulta deve ser implementado, para acordar prioridades e objetivos a serem descritos nos planos espaciais metropolitanos. Além dos representantes estatais, o setor privado, preferencialmente organizado, deve ser incluído no debate, juntamente com as universidades. Estas, por sua vez, poderiam mediar as discussões entre cidadãos e autoridades locais. A tecnologia deve ser usada como uma ferramenta para abrir a governança metropolitana para a comunidade mais amplamente possível, tornando o processo mais transparente (POPESCU; ȘTEFAN-GORÎN; TACHE, 2017).

Outro fator decisivo na formação do consenso é o tipo de liderança. Este quesito pode estar intimamente ligado ao contexto institucional e às atribuições de cada instância no processo. O tamanho de cada jurisdição envolvida, a estrutura hierárquica e as normas institucionais, podem influenciar decisões de colaboração. Assim como postura dos atores que tomam decisões nos níveis maiores, acaba por decidir a margem de manobra dos demais, aumentando, ou não, a possibilidade de negociações particulares. Desta maneira, o grau de exigência e detalhamento dos planos também configura uma liderança mais ou menos flexível.

A capacidade e estilo de liderança pessoal também podem influenciar, os líderes com uma maior tolerância ao risco, ou mais dispostos a experimentar novas abordagens, podem ser mais abertos para a colaboração, mesmo quando os benefícios parecem incertos (ANDERSEN; PIERRE, 2010; apud RAYLE; ZEGRAS, 2013). O líder neste caso pode ser tanto o representante legal da região, quando houver, ou por exemplo, um representante eleito pela associação voluntária de entes federativos. Sobre esse aspecto, Deyle e Wiedenman (2014) aponta que muitos autores reconhecem a importância de uma liderança efetiva em iniciativas colaborativas de sucesso.

Igualmente importantes são os sublíderes de todas as instâncias, que precisam manter-se dedicados à causa, para dar continuidade a todo processo, pois só assim os efeitos chegarão efetivamente aos cidadãos.

Para tanto, um grau de autodeterminação, ou seja, autonomia nas decisões é fundamental (DEYLE; WIEDENMAN, 2014).

2.1.3 Estrutura de Incentivo

Outra ferramenta citada por Deyle e Wiedenman (2014) como determinante no sucesso de parcerias regionais e amplamente difundida em estudos de caso é a criação de uma estrutura de incentivo convincente para motivar os atores a participarem, a permanecerem comprometidos e a trabalhar em busca de acordo.

As organizações provavelmente tentarão colaboração se as recompensas esperadas superarem os custos (BRYSON et al., 2006; FEIOCK, 2007; MCCAFFREY et al., 1995, apud RAYLE; ZEGRAS, 2013). Incentivos para colaborar dependem da natureza do problema em questão e podem surgir do contexto externo ou dos benefícios inerentes à própria colaboração. Os benefícios externos podem apresentar-se como linhas de financiamento, isenções fiscais, entre outros; enquanto os benefícios inerentes à própria colaboração incluem, por exemplo, capitalização de potenciais economias de escala e consequente aumentando a probabilidade de alcançar objetivos (RAYLE; ZEGRAS, 2013). Quanto aos custos a serem superados, a colaboração requer tempo e esforço, ou seja, custos de transação. Além de eventuais flexibilizações de jurisprudências e possível perda de autonomia.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa estruturou-se em três partes, correspondentes aos três objetivos específicos apresentados. A primeira delas diz respeito à aproximação com o tema e verificação do estado da arte. Para esta parte utilizou-se a pesquisa bibliográfica em fontes secundárias. A aproximação com o tema foi realizada a partir de leitura de livros consolidados sobre a problemática, enquanto a verificação do estado da arte e formação de conceitos foi feita através da revisão sistemática de artigos científicos.

O passo metodológico seguinte foi eleger as categorias de análise mais relevantes encontradas, e maneiras de analisá-las, elaborando assim o modelo conceitual.

Por fim aplicou-se o modelo conceitual desenvolvido no estudo de três casos a partir de pesquisa documental, ou seja, pesquisa bibliográfica em fontes primárias. A seguir, serão apresentados em maiores detalhes os métodos utilizados para cada etapa.

3.1 REVISÃO SISTEMÁTICA DE ARTIGOS CIENTÍFICOS

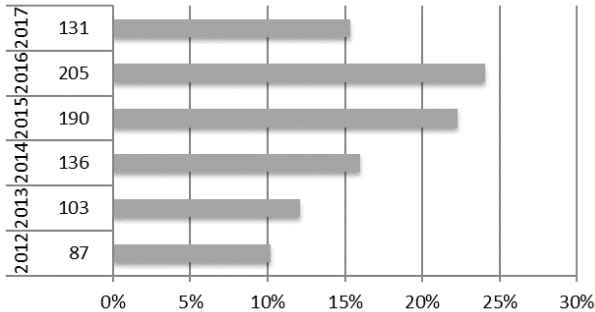
A revisão foi realizada em artigos publicados do ano de 2012 ao ano de 2017. Realizou-se essa etapa com pesquisa na base de dados *Web of Science*, que cobre aproximadamente 12.000 periódicos de 5 coleções: *Science Citation Index Expanded (SCI-EXPANDED)*; *Social Sciences Citation Index (SSCI)*; *Arts & Humanities Citation Index (A&HCI)*; *Conference Proceedings Citation Index-Science (CPCI-S)* e *Conference Proceedings Citation Index - Social Science & Humanities (CPCI-SSH)*.

Os descritores utilizados no processo de identificação da produção científica sobre o tema pesquisado foram os seguintes: “*metropolitan*” and “*planning*”, sendo que os termos selecionados poderiam estar presentes no título ou no resumo das publicações. A partir dos 2.406 resultados, optou-se por refinar a busca por categorias, selecionando as seguintes categorias: “*URBAN STUDIES*” ou “*GEOGRAPHY*” ou “*PUBLIC ADMINISTRATION*” ou “*PLANNING DEVELOPMENT*” ou “*AREA STUDIES*” ou “*GEOGRAPHY PHYSICAL*” ou “*GEOSCIENCES MULTIDISCIPLINARY*” ou “*SOCIAL SCIENCES INTERDISCIPLINARY*” ou “*ARCHITECTURE*” ou “*POLITICAL SCIENCE*” ou “*MULTIDISCIPLINARY SCIENCES*”. Resultando assim em 852 resultados.

Os 852 resultados encontrados foram analisados quanto ao ano de publicação, e conforme vê-se na Figura 5 a maior incidência dentro dos

parâmetros utilizados foi no ano de 2016, mostrando a emergência do debate metropolitano no mundo.

Figura 5 - Gráfico do percentual de publicações dentro dos parâmetros por ano



Fonte: Elaboração própria (2017).

Os 852 artigos resultantes da busca foram selecionados qualitativamente através da leitura de seus títulos, resultando em 71 artigos selecionados para a leitura dos seus resumos. Na leitura dos 71 resumos, o critério utilizado para a seleção ou não no artigo para a revisão foi se ele traz elementos capazes de contribuir para o entendimento do processo de formulação e aprovação de Planos de Ordenamento Territorial Metropolitanos. Dessa maneira, 18 artigos foram eleitos como referências bibliográficas, conforme quadro do Apêndice A.

O estudo desses artigos recentes sobre o tema a ser desenvolvido foi fundamental para a elaboração da etapa metodológica seguinte, que é o modelo conceitual de análise. Isso porque foram incluídos no modelo a seguir as categorias de análise encontradas na revisão como mais relevantes no processo de formulação e aprovação do plano espacial metropolitano.

3.2 DESENVOLVIMENTO DO MODELO CONCEITUAL DE ANÁLISE

Antecipadamente, vale colocar que as categorizações realizadas para elaboração do modelo de análise também podem ser entendidas como as próprias limitações desse estudo. O perigo das simplificações aplicadas a um estudo que se enquadra no campo das ciências sociais são aqui reconhecidos. Ao elencarmos categorias de análise, presume-se que

todas as demais não contempladas são constantes, o que pode ser uma complicação importante (SARTORI, 1981).

Apesar disso, na busca de uma comparação um pouco menos exploratória, viu-se a necessidade de desenvolver um modelo conceitual para ser aplicado nos casos a serem estudados. Foram utilizados como referência metodológica os modelos de Elinbaum e Galland (2016), Soria e Valenzuela (2013), Levelt e Janssen-Jansen (2013) Deyle e Wiedenman (2014), que constam no Anexo A. Esses modelos foram adaptados conforme o objetivo da pesquisa. Assim, foram adotadas apenas categorias de análise referentes ao contexto institucional e ao processo de planejamento. Parâmetros a serem considerados depois do plano aprovado, como “frequência da avaliação do plano” ou “escopo temático” não foram considerados.

As variáveis foram selecionadas de acordo a representar os três principais fatores apontados na revisão bibliográfica como determinantes na construção do consenso: a interdependência dos participantes, a representatividade das instâncias envolvidas no processo e a estrutura de incentivos disponível.

A primeira variável considerada como termômetro da interdependência entre os municípios foi se já houve planos territoriais metropolitanos aprovados para o território. Isso porque a interdependência pode ser entendida com o principal motivador para realização de um acordo mútuo (DEYLE; WIEDENMAN, 2014). Assim, é possível que regiões metropolitanas com municípios mais interdependentes internamente tenham uma tendência a realizar mais planos territoriais integrados ao longo de sua história.

Como entendeu-se a “Interdependência dos Participantes” como a interdependência funcional interna, ou intrametropolitana, que pode ser medida a partir do fluxo de passageiros ou trocas de serviços entre os municípios que compõem a região, optou-se por operacionalizar essa variável também através de dados demográficos de mobilidade em razão de trabalho ou estudo.

As variáveis utilizadas para mensurar a representatividade dos atores envolvidos foram três. A primeira delas foi a inclusão ou não das partes interessadas no processo deliberativo, medida através da composição das instâncias responsáveis pelas deliberações intermediárias durante o processo de desenvolvimento do plano.

A segunda variável utilizada para demonstrar a representatividade foi o conhecimento das necessidades das partes interessadas por parte da equipe que está elaborando o plano. Esta variável foi operacionalizada a

partir da comparação entre as possibilidades de participação popular em diferentes canais e o número de contribuições recebidas.

Por fim, buscou-se apreender a representatividade dos atores envolvidos a partir do grau de autonomia dos gestores municipais. Entendendo que esta variável é importante tanto para permitir negociações particulares entre o gestor municipal e a região metropolitana, como também para respeitar a autonomia dos municípios e um grau de autodeterminação - fundamentais para a colaboração no processo de gestão metropolitana. Assim, buscou-se comparar as escalas em que os planos metropolitanos estão sendo desenvolvidos.

As variáveis selecionadas para expressar a estrutura de incentivos foram a existência de incentivos financeiros e a obrigatoriedade de realizar o plano. Os incentivos financeiros foram entendidos com verbas existentes vinculadas exclusivamente ao plano territorial metropolitana. Já a obrigatoriedade foi analisada a partir da existência de legislação que estabeleça prazos a serem cumpridos e a existência de punições em caso de não atendimento à legislação.

O Modelo Conceitual de Análise (Quadro 1) desenvolvido para essa pesquisa é voltado para a análise do processo de desenvolvimento do plano territorial metropolitana até a sua aprovação, e representa uma lista de tópicos não exaustiva para o estudo da questão. Em cada um dos casos, além da aplicação deste modelo, uma breve contextualização histórica será apresentada.

Quadro 1 – Modelo de Análise




	Variáveis	Indicadores	
CONSTRUÇÃO DO CONSENSO	Interdependência	Relações Prévias de Trabalho	•Quantidade de planos territoriais já aprovados
		Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços	•Necessidade de mobilidade em razão de trabalho •Necessidade de mobilidade em razão de ensino fundamental
Representatividade	Inclusão das Partes Interessadas no Processo Deliberativo	•Composição da instancia deliberativa intermediária	
	Conhecimento das Necessidades das Partes Interessadas	•Existência de canal de participação popular via internet	
		•Quantidade de audiências públicas realizadas •Quantidade de sugestões sistematizadas	
Autonomia dos Gestores Locais	•Nível de detalhamento do plano (escala)		
Incentivos	Incentivos Financeiros	•Existência de linhas de financiamento vinculadas à execução do plano	
	Legislação	•Existência de penalidades estipuladas	
		•Existência de prazos definidos	

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

3.3 SELEÇÃO DOS CASOS

Três casos foram selecionados para estudo nesta pesquisa, o caso da região metropolitana de Barcelona, na Espanha, e os casos da região metropolitana de São Paulo e de Florianópolis, no Brasil. A Figura 6 abaixo, mostra dados gerais das regiões metropolitanas que serão analisadas.

Figura 6 - Regiões Metropolitanas que serão analisadas

REGIÃO METROPOLITANA DE BARCELONA	REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO	REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS
		
164 municípios 2.464 km ² de área 4.747.305 habitantes 1.937 hab./km ² dens. média	39 municípios 7.946,84 km ² de área 21.391.624 habitantes 2.692 hab./km ² dens. média	22 municípios 7.110,47 km ² de área 1.053.153 habitantes 148 hab./km ² dens. média

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE e Idescat (2017).

Aqui aponta-se como uma fragilidade da pesquisa, o número reduzido de casos, que inviabilizam um procedimento estatístico. Em contrapartida, Bennett (2004) coloca que, em condições específicas, estudos de casos podem ser generalizados para além do tipo de caso estudado, como quando um estudo de caso mostra que uma variável não é uma condição necessária ou uma condição suficiente para um resultado, ou quando uma teoria provável falha em explicar um caso. Além disso, o autor acrescenta que a pesquisa pode não apenas objetivar o desenvolvimento de teorias generalizadas, mas a explicação histórica de casos particulares.

A escolha da região metropolitana de Barcelona deveu-se pela experiência das comunidades autônomas espanholas representarem um exemplo paradigmático e um modelo de forte organização regional e metropolitana (KLINK, 2009). A possibilidade de ter contato com uma metodologia e abordagem diversa da usada no Brasil, impulsionada pela oportunidade de realizar o estudo junto ao Observatório da Urbanização da Universidade Autônoma de Barcelona também motivou e eleição da região.

A região metropolitana de São Paulo foi escolhida por ter o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado mais evoluído até o momento no Brasil.

E por fim, a região metropolitana de Florianópolis foi selecionada por se tratar de um caso em que há necessidade de planejamento integrado evidente. A área conurbada da Grande Florianópolis possui grande interdependência entre si no que tange à distribuição de empregos e serviços. A revelia deste fato, a população não dispõe nem de um transporte coletivo intermunicipal integrado, refletido na caótica mobilidade da região. O ecossistema da região é outro fator de atenção, sendo que a cidade sede possui mais de 50% do seu território em área de preservação permanente. Apesar do exposto, até o momento de fechamento deste trabalho (setembro de 2018), nem o edital para a contratação da empresa que deverá realizar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região de Florianópolis foi aberto.

Nesse sentido, também se mostrou importante analisar dois casos em estágios diferentes de desenvolvimento, porém no mesmo contexto jurídico, no caso, o brasileiro.

4 ESTUDOS DE CASO

A seguir, serão analisados os casos da região metropolitana de Barcelona, São Paulo, e Florianópolis. Além de uma breve contextualização de cada caso, neste capítulo serão verificadas como cada categoria do modelo conceitual se comporta nos diferentes contextos.

4.1 O CONTEXTO ESPANHOL

A Espanha é um país pertencente à União europeia, cuja forma de governo é a monarquia parlamentar. Seu território está organizado em 17 comunidades autônomas, conforme vê-se na Figura 7.

Figura 7 - Comunidades Autônomas da Espanha



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Além das comunidades autônomas, fazem parte do país duas cidades autônomas, que estão localizadas no continente africano.

Por estar no velho continente, o país participou ativamente da história oficial da civilização ocidental desde a antiguidade. Muitas cidades espanholas existem há milênios, e algumas delas (a exemplo de Barcelona, Córdoba, Sevilha e Valência) figuraram entre os centros urbanos dinâmicos na idade média. A Espanha também protagonizou as navegações ao novo mundo, e nos últimos séculos suas fronteiras foram

bastante flexíveis em decorrências das guerras e invasões, multiplicando as áreas que influenciaram e foram influenciadas pela cultura espanhola.

No início do século XX, o país passou por uma guerra civil que o deixou na miséria e culminou em um golpe de estado. Em 1939, o militar Francisco Franco tomou o poder e estabeleceu na Espanha uma ditadura que durou até a sua morte, em 1975. A nova constituição de 1978, em contrapartida à total concentração de poder anterior, deu grande autonomia às comunidades autônomas, fazendo com que hoje a Espanha seja considerada um dos países mais descentralizados da Europa.

Madri e Barcelona são as metrópoles espanholas com importância internacional. Apesar das cidades antigas, o país é de urbanização recente. Foi a partir da década de 60 que as áreas urbanas espanholas experimentaram o maior crescimento da sua história, quando os investimentos retomados com o final da segunda guerra foram concentrados nos centros urbanos (NEL·LO, 2011). Em 1974, um terço da população espanhola já vivia em uma das sete maiores cidades do país - Barcelona, Bilbao, Madri, Málaga, Sevilha, Valência e Zaragoza. Os problemas com a falta de infraestrutura e os assentamentos informais se acentuaram.

As décadas finais do século XX marcaram uma queda no crescimento demográfico nos núcleos metropolitanos e a dispersão das grandes cidades espanholas para territórios além das fronteiras municipais. A desconcentração das funções reforçou as dinâmicas metropolitanas. Nel·lo (2011) coloca que: *“Este salto de escala de las grandes ciudades españolas se ha visto acompañado por ajustes económicos estructurales que han comportado la terciarización, la flexibilización y la internacionalización de su base económica”* (NEL·LO, 2011, p.59).

A expansão territorial das metrópoles de um lado fez delas mais competitivas, mas por outro, alguns dos problemas característicos desse crescimento emergiram, como a dificuldade de mobilidade, as tensões entre a oferta e demanda imobiliária, e os problemas ambientais como contaminação do solo, poluição atmosférica e a difícil gestão dos resíduos (NEL·LO, 2011).

A estrutura administrativa das metrópoles espanholas é determinada pela comunidade autônoma a qual ela pertence, contudo pode-se afirmar que em geral é caracterizada pela sua fragmentação e complexidade institucional.

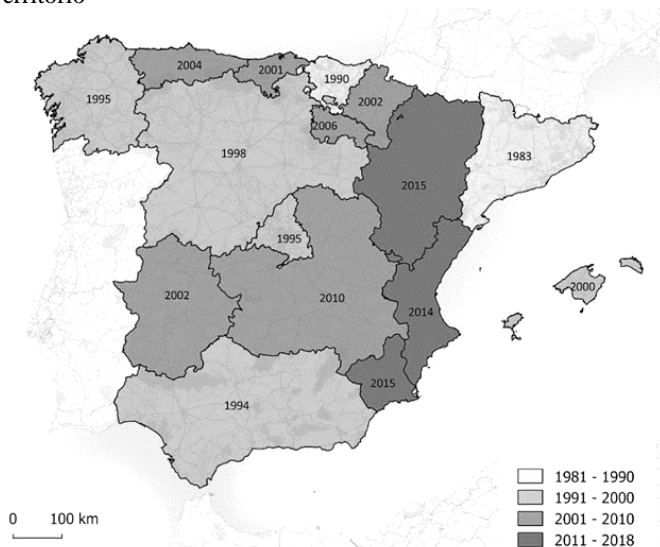
É possível dizer que na Espanha o planejamento em nível municipal ainda tem papel central na gestão do território, embora a

necessidade prática de dotar-se de instrumentos de planejamento territorial supramunicipal seja uma realidade.

O esforço para realizar o planejamento territorial regional e integrado começou na Catalunha, em 1983, com a aprovação da Lei de Política Territorial da Catalunha. Logo em seguida a comunidade de Madri, em 1984, aprovou a sua própria lei. A partir destas comunidades pioneiras, as demais entidades territoriais espanholas foram elaborando suas próprias normativas, a última aprovou seu primeiro plano geral para toda a comunidade autônoma em 2015. Como nenhuma dessas leis regionais possui legislação nacional que sirva como referência ao planejamento territorial regional, há ampla diversidade no modelo de desenvolvimento dos planos espaciais na Espanha (SEGURA; PEDREGAL, 2017).

O mapa seguinte (Figura 8) mostra o ano em que a legislação vigente em cada uma das comunidades foi aprovada ou revisada pela última vez.

Figura 8 - Ano de aprovação e/ou revisão das leis vigentes de Ordenamento do Território



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de SEGURA e PEDREGAL (2017)

Apesar de não haver uma legislação nacional de referência para o planejamento territorial de cada comunidade autônoma, outras legislações internacionais, nacionais e regionais condicionam os

regulamentos. Por exemplo, o caso da legislação ambiental europeia e espanhola, que incidem sobre todo o território do país; ou a legislação sobre a paisagem existente na Catalunha, que, assim como o regulamento da área costeira na Andaluzia e a legislação sobre os esquemas de classificação de terras em Múrcia, devem ser levados em conta na elaboração dos planos inseridos nas respectivas comunidades autônomas (SEGURA; PEDREGAL, 2017).

Os planos espaciais espanhóis supramunicipais têm normalmente duas escalas básicas, chamadas de regional e sub-regional. A escala regional comumente refere-se a toda extensão da comunidade autônoma, enquanto a escala sub-regional é variada e não necessariamente coincide com os limites institucionais existentes das províncias e comarcas.

Enquanto os planos territoriais regionais são mais generalistas, os planos sub-regionais definem disposições mais específicas. Ambos os tipos de planos podem ser aprovados sob a forma de decretos legais que preveem regulamentos. É possível, entretanto, identificar nos últimos anos a flexibilização das legislações, que vêm tornando-se mais proativas do que regulatórias (SEGURA; PEDREGAL, 2017).

Catalunha, Navarra, País Basco, Andaluzia, Ilhas Canárias e Ilhas Baleares aprovaram planos regionais e sub-regionais. Por outro lado, Estremadura e Valência não aprovaram qualquer plano espacial sub-regional até 2017, quando estavam processando as propostas preliminares de seus primeiros instrumentos sub-regionais de ordenamento territorial.

O resultado é que, em última análise, os municípios continuam sendo os destinatários principais dos planos de ordenação territorial, ainda que precisem acolher as normas e diretrizes dos planos mais abrangentes quando esses existirem (VÁZQUEZ; GONZÁLEZ, 2010). Assim, a efetividade dos planos territoriais espanhóis passa pelo bom funcionamento da coordenação e cooperação entre as escalas local ou municipal, supramunicipal e regional.

Vázquez e González (2010) colocam que em que pese esse cenário, a relação entre os diferentes níveis de governo na Espanha é permanentemente conflituosa. Tanto no aspecto político, pela existência de governos de diversos partidos e ideologias nas administrações; quanto por interesses econômicos, que permeiam aspectos relativos ao modelo ideal de crescimento e ao financiamento da implementação dos planos.

Desde as últimas décadas do século passado, os municípios tentam realizar o planejamento estratégico integrado, geralmente promovido por iniciativa do município sede, que busca voluntariamente mobilizar as ações em prol de objetivos comuns, apesar das fragmentações administrativas. Nos últimos anos há emergido o pensamento de que os

instrumentos urbanos existentes são insuficientes para orientar a evolução do território. Essa realidade, bastante influenciada pela recente crise econômica mundial, é de caráter estrutural e se deriva, em boa medida, de uma série de mudanças econômicas, sociais, políticas e tecnológicas (NEL·LO, 2011). Nel·lo (2011) aponta:

Para decirlo de forma muy concisa, se puede afirmar que las dificultades de la práctica urbanística se derivan de la creciente dependencia de cada lugar, área urbana o región de procesos económicos, tecnológicos y sociales de escala global muy difícilmente comprensibles, y no digamos controlables, desde los ámbitos locales. En toda Europa, estos procesos han comportado además una profundización muy notable de las dinámicas de metropolización e interdependencia territorial. Para hacer el cuadro todavía más complejo, las transformaciones en curso han coincidido, y no por casualidad, con una crisis de identificación y confianza de buena parte de la ciudadanía con los cauces establecidos de representación política e institucional. Así, desde el punto de vista territorial, se puede afirmar que los orígenes de la crisis de los instrumentos de gestión del territorio se encuentran tanto en aspectos relativos al sistema urbano, como a la morfología urbana y a la gobernanza territorial. (NEL·LO, 2011, pp. 132).

Especialistas locais consideram que na Espanha o sentimento geral atual é que há baixa consciência dos gestores públicos acerca das questões de planejamento espacial integrado (SEGURA; PEDREGAL, 2017), especialmente se comparada aos países nórdicos, onde as democracias e o diálogo participativo são operantes há várias décadas.

4.1.1 Planejamento Supramunicipal na Catalunha

A Catalunha é uma comunidade autônoma espanhola situada no nordeste do país. Se limita ao norte com a França e Andorra, e à leste com o Mar Mediterrâneo. Esta situação estratégica foi favorável tanto nas relações com a Europa continental, quanto nas relações com os territórios mediterrâneos.

A capital da Comunidade Autônoma da Catalunha é a cidade de Barcelona. Juntamente com suas imediações, Barcelona configura um território muito denso e altamente industrializado. A economia da Catalunha é bastante expressiva no contexto espanhol. A entidade que administra a comunidade autônoma é chamada na língua catalã de *generalitat*.

A Catalunha é hoje administrativamente dividida entre províncias, comarcas e municípios. A divisão provincial conforma quatro províncias, Lleida, Girona, Barcelona e Tarragona, conforme a Figura 9 a seguir. A administração provincial é realizada pela *diputació provincial*.

Figura 9 - Províncias da Catalunha



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A divisão comarcal, por sua vez, configura-se a partir de critérios geográficos e de dinâmicas locais tradicionais. A Catalunha subdivide-se em 41 comarcas. A Figura 10 a seguir apresenta a divisão em comarcas da Catalunha e, sobrepostas, veem-se as linhas das divisões provinciais, para a observância de que nem sempre essas duas divisões são coincidentes.

Figura 10 - Comarcas da Catalunha



Fonte: wikipedia.org (2018).

Os municípios são a base territorial da Catalunha. O território é muito fragmentado, possui 947 municípios, dos quais 488 têm menos de 1000 habitantes, e apenas 64 superam os 20.000 habitantes.

Em matéria de ordenação territorial, a Catalunha conta com antecedentes históricos notáveis. Já nos anos 30 do século passado, ainda antes do regime Franquista, se produziram alguns intentos de planeamento regional, como exemplos Nel-lo (2011) aponta um plano regional de 1932 e um plano de obras públicas, de 1936.

A guerra civil e o fim da autonomia política cessaram esses intentos. Durante os anos da ditadura franquista surgiram algumas iniciativas para a região de Barcelona, embora tenham sido na maior parte dos casos inoperantes. Foram elas, o Plano Comarcal de 1953, o Plano Provincial de 1959, a tentativa de plano para a área metropolitana de Barcelona de 1966 e o plano Geral Metropolitano de 1976, o único de todos os citados que chegou a ter vigência administrativa e utilidade (MARTORELL PORTAS; FLORENSA; MARTORELL OTZET, 1970; FERRER; NEL-LO, 1991; TERÁN, 1996; BUSQUETS, 2004; ESTEBAN, 2007, apud NEL-LO, 2011).

Com a retomada da democracia, o Parlamento da Catalunha aprovou a Lei 23/1983, Lei de Política Territorial da Catalunha. De acordo com essa lei, os instrumentos de planejamento territorial são: o plano territorial geral (que abrange toda a área da comunidade autônoma), os planos territoriais setoriais (que abrangem toda a área da comunidade autônoma mas enfocam em apenas um setor, por exemplo transporte, hidrologia, espaços naturais de preservação, etc.), e os planos territoriais parciais, cujas áreas de abrangência são definidas pelo plano geral, e que devem ser mais detalhados.

Nel-lo (2011) coloca que a revelia da aprovação da legislação, o desenvolvimento do plano foi lento e tímido, de maneira que o Plano Territorial Geral da Catalunha demorou 12 anos para ser realizado, sendo aprovado somente em 1995. O autor ainda acrescenta que o conteúdo normativo era muito reduzido, transparecendo o ceticismo da administração sobre a sua aplicabilidade.

Esse plano geral territorial estabeleceu seis áreas funcionais para a formulação de planos territoriais parciais. Em 2001, a Lei 24/2001 acrescentou a área funcional de Alt Pirineu i Ara, totalizando os atuais sete âmbitos funcionais para o planejamento territorial da Catalunha conforme a Figura 11.

Figura 11 - Âmbitos funcionais determinados pelo Plano Geral Territorial da Catalunha



Fonte: *Genetalitat* da Catalunha (2001).

Em relação aos planos parciais, aqueles que devem implantar as determinações do plano geral territorial com maior detalhe, sua aprovação dependeu de um processo ainda mais moroso. Foi só em 2003, ou seja, 20 anos após a promulgação da Lei de Política Territorial, e oito anos após a aprovação do plano geral, que um dos sete planos parciais previstos pelo plano geral de 95 entrou em vigor.

Dessa maneira, no ano de 2004 a prioridade adotada pela administração catalã foi formular o planejamento territorial pendente o mais breve possível. A Catalunha experimentava, desde a aprovação da Lei de Política Territorial, um processo de modernização econômica e avanço social importantes, mas que deixaram custos ambientais e sociais no território.

Nel-lo (2011) aponta que é preciso admitir que a integração da gestão do território catalão gerou, sem questionar seus inegáveis benefícios, também efeitos perversos. Exemplos são o incremento extraordinário do consumo do solo, a exarcebção da mobilidade e a crescente segregação social. O autor indica que a persistência dessa dinâmica por mais tempo, sem a adoção de um planejamento integrado também em menor escala, acabaria por hipotecar as possibilidades de desenvolvimento do território e da sociedade catalã.

Para fazer frente a esses problemas em curso, lançou-se mão de instrumentos para corrigir a tendência de dispersão, especialização e segregação urbana em escala supramunicipal, intermediária entre o município e a comunidade autônoma. Até 2010 todos os sete planos parciais faltantes foram aprovados.

4.1.2 Planejamento Metropolitano em Barcelona

De Oliveira (2014) aponta, a partir de revisão das publicações no periódico *La Vanguardia* desde 1881, que o termo área metropolitana começa a ser usado para referir-se à Barcelona e suas imediações recorrentemente na década de 50.

A delimitação territorial chamada de metropolitana oscilou entre uma escala que abarcava a comarca de Barcelona e adjacências, área considerada para a realização do plano comarcal de 1953 (que girava em torno de 500 km²), até a área de aproximadamente 3.000 km², ampliada pela equipe técnica na ocasião da primeira revisão no plano, realizada na década de 60. A revisão do plano comarcal contou com o engajamento da província, da comarca e da prefeitura. Desta forma, segundo Serratosa (1979; apud DE OLIVEIRA, 2014), nasceu a primeira delimitação da área

metropolitana de Barcelona definida por critérios objetivos, e compreendia 162 municípios.

Esse estudo, intitulado de Plano Diretor da Área Metropolitana de Barcelona, foi considerado uma etapa intermediária e apresentado em 1966 para que fosse debatido pela sociedade antes de sua aprovação nas esferas políticas (DE OLIVEIRA, 2014). Sua discussão transcorreu por dois anos sem muito entusiasmo por parte dos representantes dos governos da *generalitat* e da municipalidade de Barcelona. De Oliveira (2014) afirma que o problema central desse plano não era técnico, mas sim eminentemente político, pois apontava para uma nova escala de gestão das cidades. Assim, haveria que se reconhecer uma realidade administrativa nova, conflituosa com a estrutura de poder existente.

Desse modo, o destino do Plano Diretor da Área Metropolitana de Barcelona, aprovado por um acordo formal em 1968 – que não se constituiu em lei – foi o total esquecimento. Isso significou a perda de oportunidade de valorização de um projeto que teve prioritariamente uma concepção mais técnica e voltada a limitar os interesses especulativos.

Apenas em 1974, um novo plano, que pode ser considerado a revisão do plano original de 53, foi apresentado. O plano realizado abarcava Barcelona e mais 26 municípios, e voltava a cobrir apenas uma área reduzida, bastante próxima à área considerada no plano comarcal de 1953.

Após a apresentação da revisão do plano comarcal de 1974, se constituiu, nesse mesmo ano, uma entidade pública para coordenar as atividades urbanísticas e de serviços na área de abrangência do plano: a Corporação Metropolitana de Barcelona (CMB). Essa nova entidade realizou novos estudos e desenvolveu melhores bases cartográficas para o planejamento, frente às novas perspectivas políticas democráticas com o fim do regime franquista (DE OLIVEIRA, 2014; NEL·LO, 2011).

Os transportes, o saneamento básico, e outros serviços de interesse comum passaram da esfera do planejamento municipal para a esfera então chamada metropolitana. A CMB ganhou importância e exerceu um papel de gestão e direção desses serviços.

Em 1987, a Corporação Metropolitana de Barcelona foi extinta por determinação do presidente da Catalunha. De Oliveira (2014) sinaliza que à revelia da necessidade de manutenção de um órgão executivo da gestão integrada do território, a disputa política entre a *generalitat* da Catalunha e municipalidade de Barcelona culminou na dissipação da entidade.

A resposta dos gestores municipais foi a criação de três mancomunidades, que são entidades com caráter de associação voluntária dos municípios. Com a intenção de abarcar os serviços que ficaram

órfãos, foram criadas mancomunidades para a gestão do planejamento territorial, para a gestão dos transportes, e uma última para gerir o abastecimento e tratamento de água e a eliminação de resíduo sólido urbanos (DE OLIVEIRA, 2014).

Essas três entidades, chamadas de *Mancomunidad de Municipios del Area Metropolitana de Barcelona*, *L'Entitat Metropolitana del Transport de l'Àrea Metropolitana de Barcelona* e *L'Entitat del Medi Ambient de l'Àrea Metropolitana de Barcelona* vigoraram até 2010, quando foram incorporadas por uma nova instituição pública, a Área Metropolitana de Barcelona.

4.1.3 Área Metropolitana de Barcelona (AMB)

Referindo-se ao planejamento metropolitano de Barcelona, a entidade mais reconhecida é a Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Apesar de já existir há várias décadas a colaboração para a realização dos mesmos serviços que a AMB oferece, recentemente a entidade é foco de atenção. Os motivos que se manifestam são a popularização da necessidade de realizar um planejamento conjunto e a promulgação da Lei da Área Metropolitana de Barcelona, em julho de 2010, que oficializou a substituição das mancomunidades existentes pela AMB.

A Área Metropolitana de Barcelona é uma entidade da administração pública que se configura como um ente local supramunicipal. A AMB compreende uma área de 636 km² e é composta por 36 municípios. Atualmente na região vivem mais de 3,2 milhões de pessoas.

As atribuições do órgão são bastante amplas e abarcam o planejamento global do território, a exemplo dos sistemas de mobilidade, do planejamento habitacional, das políticas de meio ambiente, o desenvolvimento econômico e coesão social. A Área Metropolitana de Barcelona é atualmente a responsável por fazer os planos territoriais dos municípios sob sua jurisdição de maneira integrada.

A AMB, entretanto, continua vinculada ao território delimitado na década de 50, considerando a província de Barcelona e suas adjacências. Percebe-se que há nesse contexto uma distinção entre o conceito de área metropolitana e região metropolitana, estando a primeira relacionada primordialmente ao núcleo integrado da metrópole.

Para o estudo subsequente, optou-se por considerar a região metropolitana de Barcelona, uma vez que essa é a recomendação do Plano Territorial da Catalunha. A região metropolitana de Barcelona, território

mais abrangente que será estudado a seguir, é também chamada de âmbito metropolitano de Barcelona.

4.2 A REGIÃO METROPOLITANA DE BARCELONA

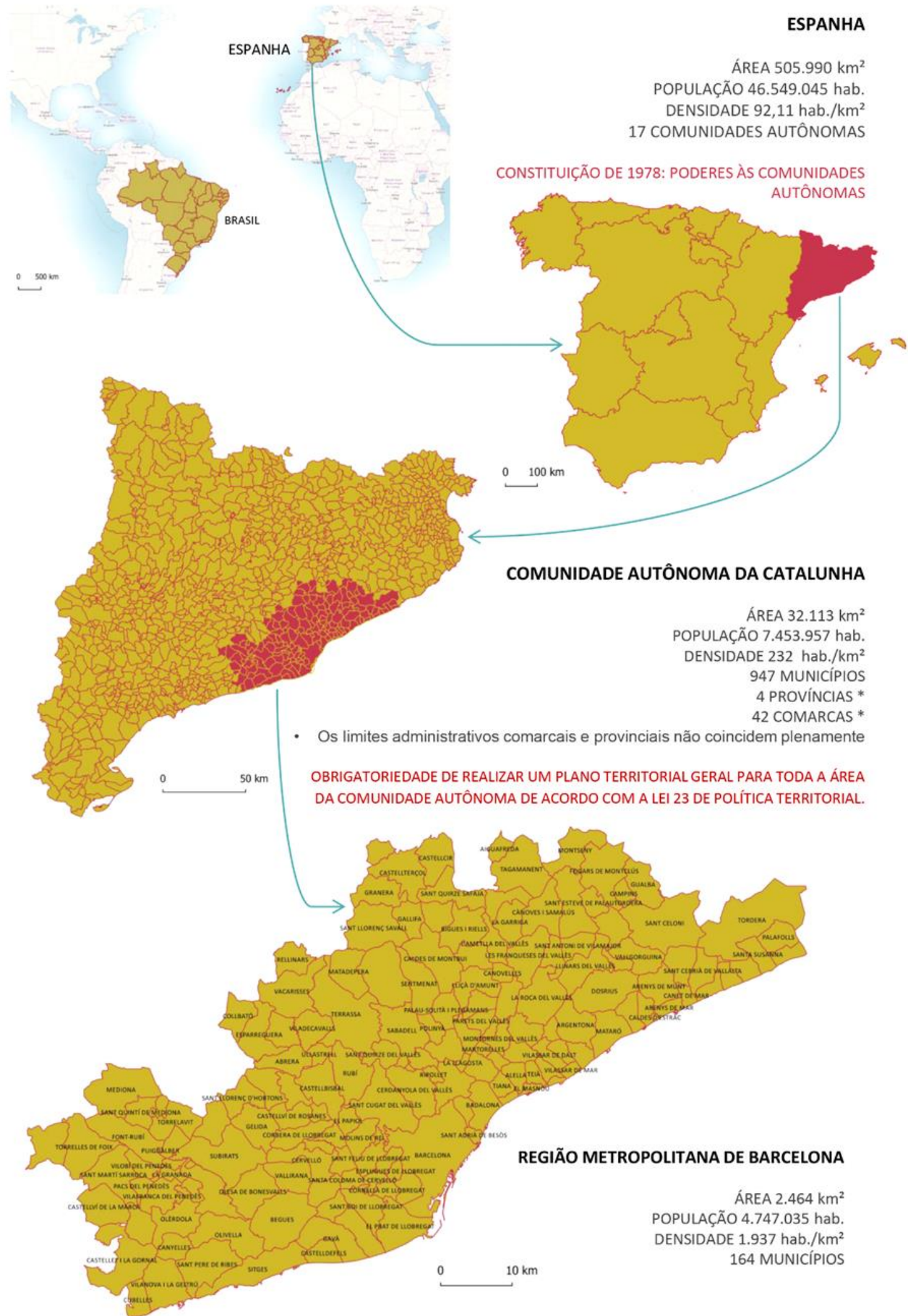
Figura 12 - Foto panorâmica da cidade de Barcelona



Fonte: br.freepik.com (2018).

A região metropolitana de Barcelona (RMB), ou âmbito metropolitano de Barcelona, conforma um dos sete âmbitos funcionais descritos pelo Plano Territorial Geral da Catalunha, aprovado em 1995. O território da RMB compreende sete comarcas que totalizam 164 municípios. A área tem alta densidade populacional, inclui a cidade de Barcelona (Figura 12), capital da Catalunha, e situa-se conforme se vê na Figura 13.

Figura 13 - Mapa de Localização da Região Metropolitana de Barcelona



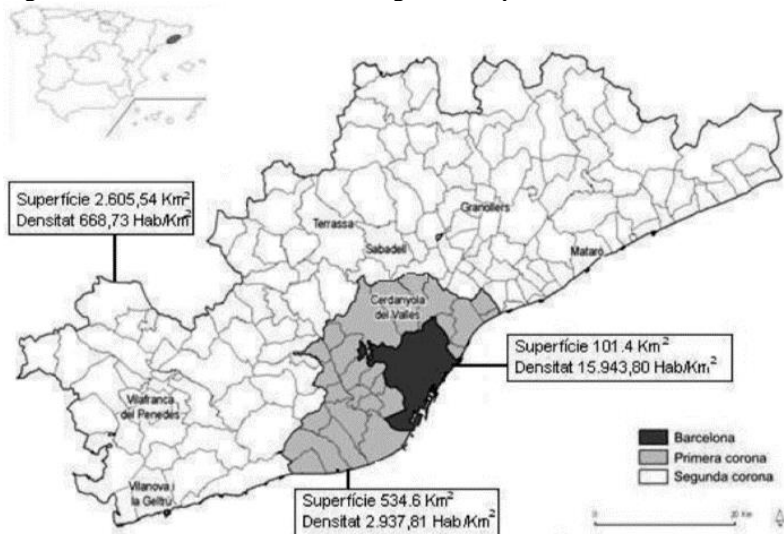
Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A região metropolitana de Barcelona está passando nos últimos anos por transformações no seu modelo territorial e socioeconômico. Essa dinâmica reforça o papel das periferias metropolitanas e o caráter da RMB de metrópole policêntrica, onde os núcleos secundários ganham força de maneira gradativa (NEL·LO, 2011). Evidentemente, esse fato não anula o protagonismo de Barcelona em termos de concentração populacional e atividade econômica, conformando assim na região um modelo de morfologia urbana dual, entre a cidade compacta e a dispersão (MIRALLES; TULLA, 2012).

A distribuição e dinâmica demográfica da RMB têm uma evolução semelhante à de outras metrópoles maduras do mundo ocidental, e pode-se subdividi-la em três áreas territoriais com características populacionais distintas, conforme vê-se na Figura 14.

A primeira é a área do município de Barcelona, com 1.615.908 habitantes e densidade aproximada de 16.000 habitantes por km². Em seguida, configurando a primeira coroa metropolitana, percebe-se uma estrutura urbana compacta em torno de Barcelona e integrada por 26 municípios. Sua população é de 1.570.553 habitantes e a densidade populacional é de aproximadamente 2.900 habitantes por km². Finalmente, o terceiro território corresponde à parte mais externa da região e é composto de cidades médias, pequenas e de áreas rurais, apresenta uma população de 1,742,391 habitantes e uma densidade média de cerca de 669 habitantes por km² (MIRALLES; TULLA, 2012).

Figura 14 – Coroas de densidade da região metropolitana de Barcelona



Fonte: Miralles, Tulla, (2012).

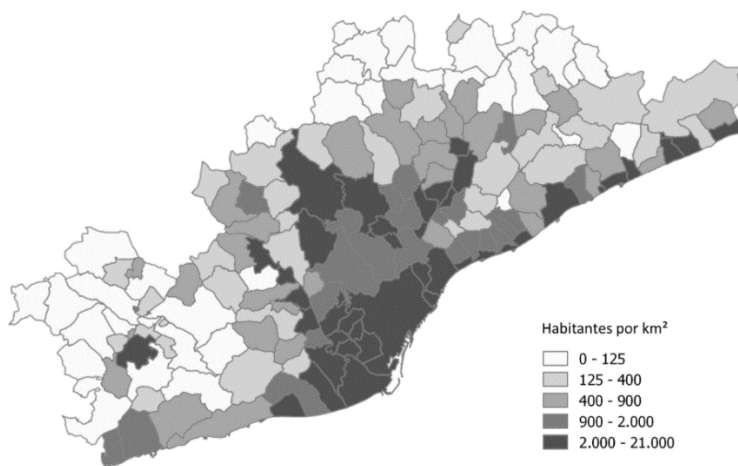
Essas diferentes densidades na região metropolitana de Barcelona indicam duas formas de urbanizar e ocupar o território. No centro da metrópole, no município de Barcelona, há uma urbanização compacta e com complexidade de funções, derivada de uma investida técnico-política para efetivar uma cidade densa e de espaços urbanos contínuos. Verifica-se que neste território primou-se por uma distribuição homogênea e mista de funções urbanas, para que em toda a cidade não houvesse espaços com o predomínio de uma única função, seja comercial, residencial ou industrial. Em contraste ao modelo disperso de ocupação da periferia metropolitana (MUÑOZ, 2006).

A tendência de distribuição da população, nas últimas décadas, tem sido a dispersão no território. Configurando um preterimento das cidades mais densamente povoadas em relação aos pequenos núcleos e áreas de baixa densidade. Desde a década de 1980, houve perdas populacionais em Barcelona e outras cidades médias da região metropolitana devidas às migrações residenciais para os arredores. O resultado foi a redução do percentual da população da região metropolitana que vive em Barcelona, que passou de 41% em 1981 para 33% em 2008 (MIRALLES; TULLA,

2012). Em contrapartida, nas coroas metropolitanas (Figura 14), especialmente na segunda coroa, um processo inverso tem sido experimentado com o aumento da população.

A Figura 15 apresenta as densidades habitacionais da região metropolitana de Barcelona com dados de 2018, onde é possível ver a tendência de dispersão tanto na interiorização, quanto no litoral, com o aumento da densidade de municípios afastados da capital.

Figura 15 – Densidade Habitacional da Região Metropolitana de Barcelona



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Instituto de Estatística de Catalunha (2018).

Fenômeno semelhante acontece com a distribuição e evolução das atividades econômicas. Há um processo de deslocamento das atividades econômicas para áreas externas dos municípios, em busca de melhores condições e acessibilidade. Essa tendência foi percebida primeiramente com as atividades industriais e, mais recentemente, no setor terciário e comércio. Paralela e contraditoriamente, emerge um padrão de recentralização relacionado a atividades muito especializadas, principalmente associadas ao setor de gestão da informação e do conhecimento (MIRALLES; TULLA, 2012).

Dada essa contextualização histórica e das tendências atuais para a região metropolitana de Barcelona, passar-se-á para a aplicação do modelo de análise.

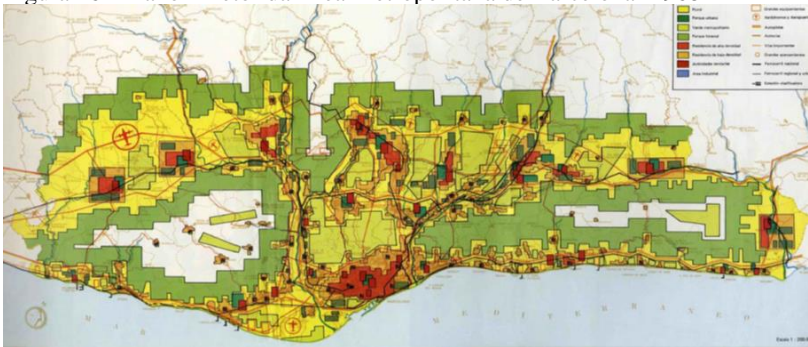
4.3 APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

A região metropolitana de Barcelona será analisada a partir do modelo desenvolvido, aplicando-se as sete variáveis eleitas, a saber: Relações Prévias de Trabalho; Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços; Inclusão das Partes Interessadas no Processo Deliberativo; Conhecimento das Necessidades das Partes Interessadas; Autonomia dos Gestores Locais; Incentivos Financeiros e Legislação.

4.3.1 Relações Prévias de Trabalho

Sobre os planos já realizados para a região metropolitana de Barcelona, como apontado, houve uma tentativa de planejamento metropolitano para a região na década de 1960, o Plano Diretor da Área Metropolitana de Barcelona. Este trabalho, embora finalizado, não chegou a ser aprovado por lei e não foi levado em conta, efetivamente, pelas administrações municipais. A Figura 16 mostra o Plano Diretor da Área Metropolitana de Barcelona, primeiro plano que abrangeu o território da região metropolitana.

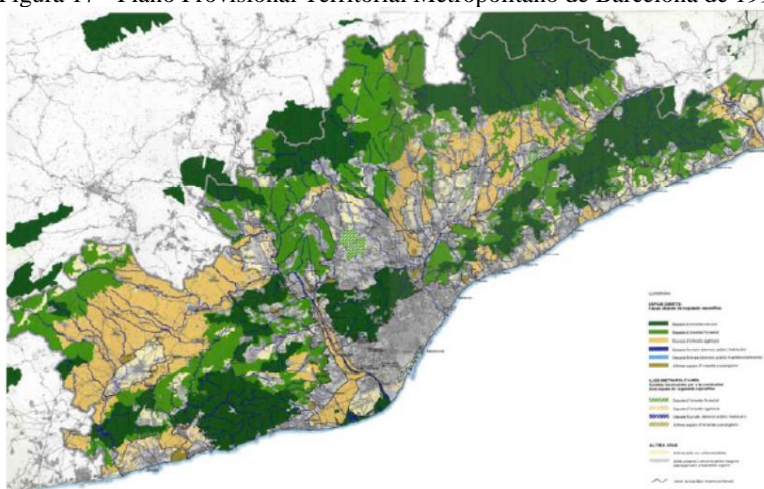
Figura 16 - Plano Diretor da Área Metropolitana de Barcelona- 1968



Fonte: *Genatitat* da Catalunha (2010).

Posteriormente, em 1998, o Departamento de Política Territorial e Obras Públicas da *generalitat* elaborou um documento denominado de Plano Territorial Metropolitano de Barcelona (Figura 17). Tampouco este plano, já obrigatório pela lei territorial da Catalunha aprovada em 1983 e regulamentado pelo plano geral de 1995, foi tramitado, restando inaplicável.

Figura 17 - Plano Provisional Territorial Metropolitano de Barcelona de 1998



Fonte: *Genenatitat* da Catalunha (2010).

Há 30 anos foi instituído o Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona (*Pla estratègic metropolita de Barcelona - PEMB*), que é uma associação privada, sem fins lucrativos que tem a finalidade de identificar as necessidades e potencialidades do território, prever tendências e ameaças e fazer propostas para garantir um melhor desenvolvimento econômico e social da região.

A entidade tem 30 anos, mas dedica-se ao planejamento da região metropolitana desde o ano 2000, inicialmente o PEMB realizava planos para a área metropolitana de Barcelona. A partir do ano 2000, entretanto, o desafio da entidade passou a ser desenvolver planos territoriais com maior abrangência.

O primeiro plano para a região metropolitana foi aprovado em 2003, e chamou-se Primeiro Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona. Em 2007 foi aprovada a Revisão do Plano Estratégico Metropolitano. E já em 2010 foi aprovado o Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona visão 2020. Atualmente, está em processo de elaboração o terceiro plano estratégico metropolitano, que tem como horizonte o ano de 2025. Nos documentos de base já publicados, vê-se que uma das premissas para o plano em andamento é incorporar de maneira mais intensa as entidades e instituições econômicas e sociais no processo de reflexão estratégica.

O Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona não tem função executiva, e o financiamento dos estudos realizados é feito por agentes econômicos e sociais da área metropolitana de Barcelona, a exemplo do aeroporto, da câmara de comércio, do porto, das universidades, entre outros. O conselho geral do PEMB, entidade máxima de deliberação, inclui além das instituições promotoras, representantes dos 36 municípios da área metropolitana de Barcelona, outras administrações como a *generalitat* e a *diputació*, entidades sociais e culturais e a sociedade civil. Atualmente o conselho geral tem mais de 300 membros.

Naturalmente, as recomendações do PEMB não são obrigatórias, e voltam-se para aspectos socioeconômicos. O apoio físico territorial deste planejamento é generalista. Abaixo (Figura 18) vê-se como exemplo desta representação física simplificada, um mapa que integra a Carta Alimentária Metropolitana, realizada pelo PEMB em 2017.

Figura 18 - Carta Alimentária da Região Metropolitana de Barcelona



Fonte: pemb.cat (2018).

Paralelamente, em 2010 foi aprovado o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB). Desenvolvido pela *Generalitat* da Catalunha, abrange a região metropolitana de Barcelona, um dos sete âmbitos descritos no Plano Geral Territorial da Catalunha. Como tal, é enquadrado em um programa de planejamento mais amplo, e responde aos princípios que são compartilhados por todos os planos.

O objetivo geral do PTMB é promover o bem-estar da população atual e futura, através de diretrizes espaciais criteriosas que promovam geração de riqueza, melhor distribuição de moradias e empregos, diversificação de usos, provisão de redes de infraestrutura no território, uso ordenado e sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento de potencial endógeno da região.

Apesar das abordagens distintas, o PTMB, a época de sua elaboração, tomou o cuidado de incorporar as recomendações do PEMB que tivessem uma aplicação direta no território, haja vista que ambos os planos apresentam objetivos em comum. Para tanto, o PTMB apresentou um quadro comparativo das premissas do plano estratégico que foram incorporadas e desenvolvidas no plano territorial em sua publicação final, conforme vê-se no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Comparação entre o Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona e o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona

PEMB	PTMB
REDE DE GOVERNANÇA	
Implantar de políticas compartilhadas no âmbito metropolitano	Planejar e articular mecanismos de participação dos diferentes atores envolvidos no desenvolvimento metropolitano
REFERÊNCIA GLOBAL	
Reforçar a posição da região como um dos nós na rede mundial de inovação e tecnologia	O espaço é reservado em áreas de transformação urbana de interesse metropolitano, nas áreas de novas centralidades, e nas áreas de reforço nodal metropolitano para atividades de conhecimento e é mencionado que um modelo de estrutura produtiva com "altos serviços" e foi previsto nas reservas de solo feitas pelo PTMB
Facilitar a logística nas áreas econômicas da AMB	O Plano promove explicitamente áreas industriais bem equipadas e de fácil acesso aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias e nas áreas de atividades de logística Nas propostas de infraestrutura também é prevista a necessidade de promover o transporte eficiente de mercadorias
QUALIDADE SOCIAL	
Melhorar os esquemas de gerenciamento de mobilidade metropolitano	O Plano faz várias propostas na área de infra-estruturas, orientadas para melhorar e otimizar utilização, de acordo com os diferentes Planos Setoriais de rede rodoviária e ferroviária: Melhorar e alargar a rede ferroviária existente de tal modo que este modo de transporte desempenhe um papel mais relevante na mobilidade da região para passageiros e mercadorias (ver seção 7.4.2 do Relatório Geral) Rede rodoviária: ações em diferentes tipos de estradas, especialmente nas estradas de estruturação primária (ver seção 7.4.3 do Relatório Geral)
INFRAESTRUTURAS	
Planejar e especificar infra-estruturas de distribuição: •Promover a cidade aeroportuária, portuária e logística	O PTMB promove o transporte público e o novo transporte ferroviário, também para mercadorias, a fim de melhorar a distribuição. As propostas são feitas na rede de alto desempenho, na rede de mercadorias e na rede de vizinhança (RENFE e FGC comarcal). Por exemplo: •Proposta de uma ferrovia orbital
Estudar o problema da distribuição de mercadorias na AMB: • Conexão AP7 - AP2, na Papiol • Nova rodovia de ligação porto-aeroporto • Novo acesso rodoviário ao porto exclusivo para mercadorias	•Para facilitar o acesso de caminhões ao porto de Barcelona, propõe-se um meio de acesso para veículos pesados entre Sant Feliu de Llobregat e o porto. •Proposta de conexão AP7-AP2 a Papiol •Pista exclusiva para transporte público na AP2 - B23, a diagonal e o C31
SUSTENTABILIDADE	
Promover medidas legislativas para aplicar os conceitos do planejamento concorrente, com especial atenção para o planejamento em escala metropolitana	O PTMB é um instrumento que permite o planejamento em escala metropolitana
Melhorar e promover a gestão de sistemas naturais que preservam os corredores verdes, o controle de usos do áreas verdes e melhor convivência entre cidade e espaços verdes	O PTMB estabelece critérios para a proteção de espaços abertos, busca a estruturação e a complementação das diversas áreas verdes do RMB, dando continuidade, coerência e capacidade para o alcance de suas próprias funções (ver seção 7.2.2 da Memória Geral).

Fonte: *Genenatitat* da Catalunha (2010) tradução livre.

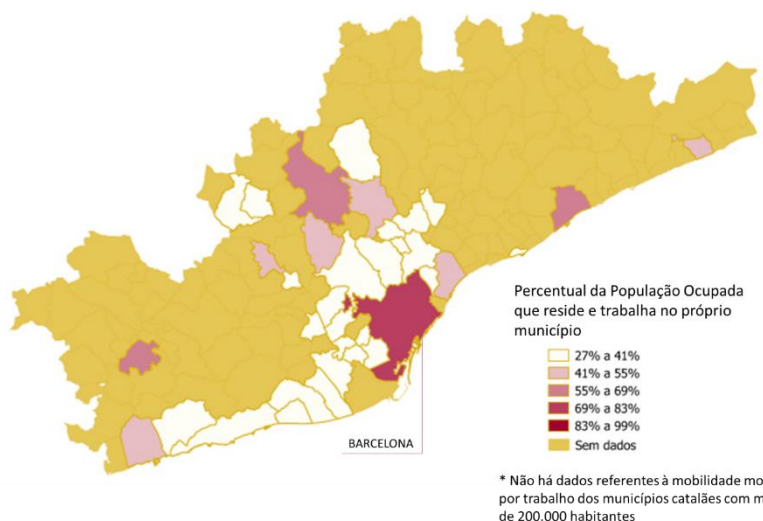
Isso posto, o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona, desenvolvido pela *generalitat* e aprovado em 2010, pode ser considerado

o primeiro e único plano de ordenamento territorial da região metropolitana de Barcelona com condições de aplicação.

4.3.2 Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços

Sobre o *Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços*, buscou-se dados (ANEXO B) de mobilidade forçada devido a trabalho ou estudo. O mapa a seguir (Figura 19) apresenta os dados de mobilidade motivada por trabalho. Grande parte dele está sem dados, pois o Idescat, (Instituto de Estatística da Catalunha) realizou essa pesquisa e apenas para as cidades com mais de 200.000 habitantes. Na Figura 19, dividiu-se o número absoluto de pessoas ocupadas que reside e trabalha no próprio município pelo número absoluto de pessoas ocupadas, obtendo-se assim o percentual da população ocupada que reside e trabalha no próprio município.

Figura 19 Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMB que estudam no próprio município que habitam



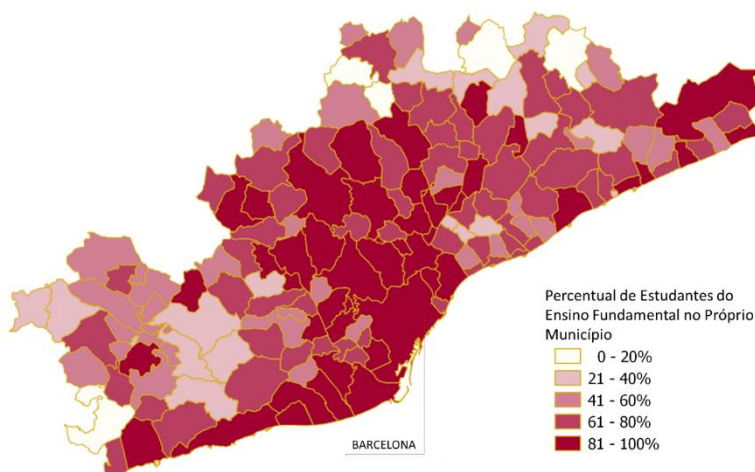
Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Instituto de Estatística de Catalunha (2011).

Percebe-se observando o mapa dos percentuais de pessoas ocupadas que não precisam se deslocar para trabalhar que nos municípios vizinhos à Barcelona com mais de 200.000 habitantes a necessidade de

deslocamento é grande, e mais da metade das pessoas ocupadas precisa de deslocamento intermunicipal para trabalhar.

Em Barcelona, em contrapartida, o percentual de trabalhadores residentes que não se desloca de município para trabalhar é de 80%, mostrando que a cidade é um polo para região em termos de oferta de emprego. Há grande fluxo diário, movimentos pendulares, dos municípios médios vizinhos a Barcelona para a capital, onde a oferta de emprego e serviços é maior.

Figura 20 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMB que estudam no próprio município que habitam



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Instituto de Estatística de Catalunya (2016).

A Figura 20, por sua vez, mostra os diferentes percentuais de estudantes do ensino fundamental que estudam no próprio município que habitam, ou seja, não necessitam mover-se para outro município em razão do estudo. O município da região com maior percentual de estudantes do ensino fundamental que estudam no próprio município é Barcelona, com 97,10% dos estudantes de ensino fundamental estudando no município. Em contrapartida, quatro municípios não possuem escolas de ensino fundamental (Fogars de Montclús, Gallifa, Granera e Tagamanent), fazendo com que todos os alunos do ensino fundamental tenham que se deslocar. Percebe-se que os municípios centrais da região metropolitana, próximos à Barcelona, e os municípios litorâneos são mais independentes quanto o tema é ensino fundamental. Ao passo que os moradores

estudantes de ensino fundamental que residem nos municípios mais afastados da capital e não litorâneos precisam de deslocar mais.

4.3.3 Inclusão das Partes Interessadas no Processo Deliberativo

O Plano Territorial Metropolitano de Barcelona (PTMB) é o resultado do trabalho realizado durante um período de quase seis anos entre 2005 e 2010. Esse trabalho foi elaborado pela Comissão Técnica nomeada pela Comissão Ordenadora Territorial Metropolitano de Barcelona (COTMB). A COTMB é vinculada à *generalitat*, com membros das administrações locais e é, por lei, a entidade encarregada de formular o PTMB.

Neste período de elaboração do plano, o trabalho do corpo técnico e as reuniões do COTMB foram desenvolvidos ininterruptamente e resultou em vários documentos oficiais: o Avanço das Propostas (julho de 2006) e a Minuta Preliminar (abril de 2008), considerados o anteprojeto do plano, o Projeto (maio de 2009), e o Documento Final (fevereiro de 2010).

O Decreto 142/2005 regula o procedimento para a elaboração, processamento e aprovação de planos territoriais parciais da Catalunha. De acordo com as normas vigentes, a elaboração do plano se dá com os seguintes agentes e atribuições:

- o Departamento de Política Territorial e Obras Públicas (DPTOP), vinculado à Generalitat, é o responsável pela aprovação do plano;
- o Comitê Ordenador do Território Metropolitano de Barcelona (COTMB), instituído pelo DPTOP, é responsável pelo processo de elaboração e etapas intermediárias de deliberação do plano;
- a Comissão Técnica, instituída pelo COTMB, é responsável pelo desenvolvimento dos trabalhos necessários para a elaboração do plano territorial metropolitano.

Para iniciar o processo, o DPTOP, através do COTMB, incube à Comissão Técnica a elaboração do Anteprojeto do plano a partir de diagnósticos técnicos. Essa etapa do plano deve ter suficiente grau de aproximação, para que seu conteúdo seja suficientemente claro. Nesta etapa também podem ser realizados outros estudos que se julgar necessários, bem como consultas aos conselhos municipais, organizações sociais, debates públicos e o que mais for necessário para o entendimento das necessidades metropolitanas.

Uma vez elaborado o Anteprojeto, ele é submetido à apreciação do COTMB. Mediante a aprovação da COTMB, começa a fase de consulta pública. Esta fase tem fins informativo e consultivo. Durante a consulta pública a Comissão Técnica pode realizar, se julgar necessário, além das apresentações expositivas, grupos de trabalho com entes locais para debater em conjunto temas específicos de interesse local.

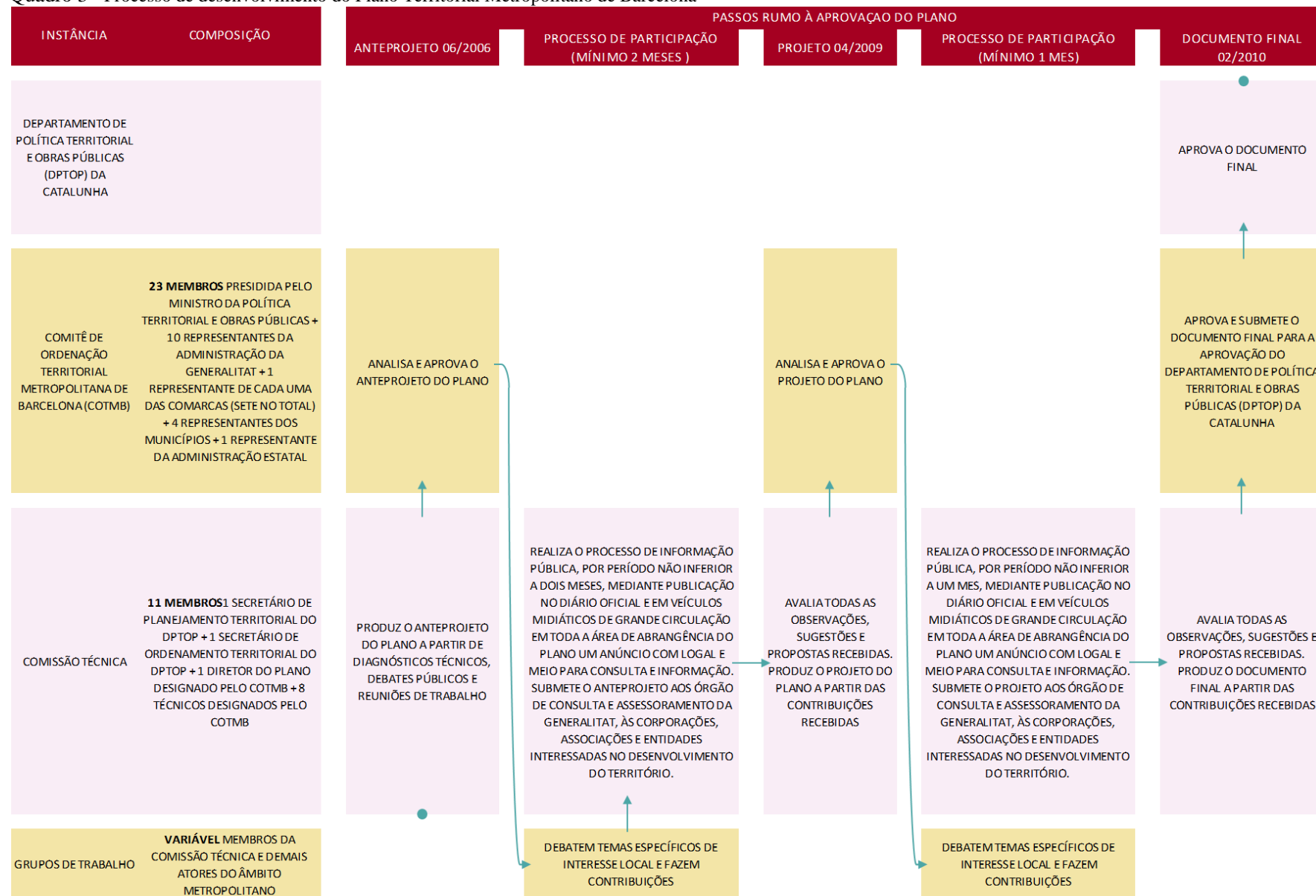
Ao final da primeira etapa de consulta pública, cabe à Comissão Técnica acolher e avaliar todas as contribuições recebidas. A partir delas, a Comissão Técnica elabora o Projeto do Plano, que é submetido à aprovação do COTMB.

A partir da aprovação do COTMB, abre-se a segunda etapa de consulta pública, que segue a mesma dinâmica da primeira etapa. Depois de acolher e avaliar as contribuições recebidas, a Comissão Técnica elabora o Documento Final, que será submetido à aprovação do COTMB. Após aprovado, o COTMB encaminha o Documento Final para a apreciação do DPTOP, que, em caso de aprovação, procede com os trâmites para que o Documento Final seja aprovado por lei.

Paralelamente a esse processo, os planos territoriais serão submetidos à análise ambiental. Para este fim, um relatório ambiental é desenvolvido por equipe especializada a parte, e é integrado aos documentos incluídos no Projeto do Plano. A avaliação ambiental é realizada pelo departamento da *generalitat* competente no assunto, e é mantida durante todo o processamento do planejamento.

O Quadro 3 a seguir mostra o processo de desenvolvimento do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona.

Quadro 3 - Processo de desenvolvimento do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona

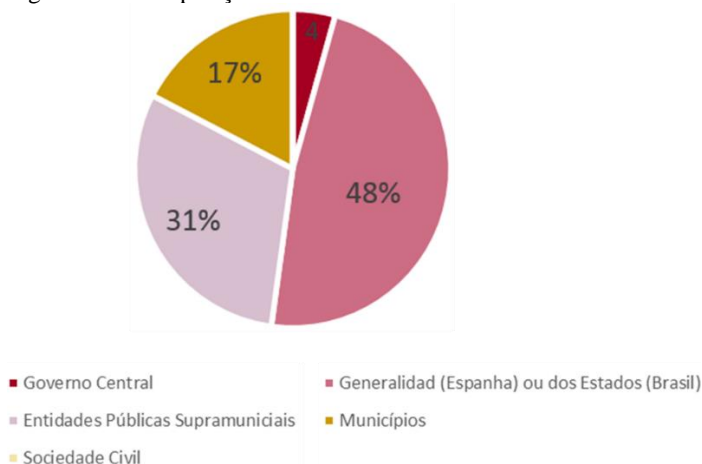


Fonte: Elaborado pela autora com base no PTMB (2018).

Percebe-se que o Comitê de Ordenação do Território Metropolitano de Barcelona (COTMB), é o responsável por todas as deliberações intermediárias até a aprovação do plano, sendo então o espaço onde os diferentes atores envolvidos devem estar representados. Sua composição é a seguinte:

- 1 presidente (Ministro da Política Territorial e Obras Públicas da Catalunha);
- 10 representantes da *generalitat*;
- 1 representante de cada uma das sete comarcas que integram o âmbito metropolitano (eleito pelo conselho comarcal correspondente);
- 4 representantes dos municípios incluídos no âmbito metropolitano, um dos quais designado pela Câmara Municipal de Barcelona e os outros três pelas Associações de Municípios;
- 1 representante do governo central.

Figura 21 – Composição da COTMB



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A Figura 21 mostra a composição do COTMB, observa-se que as decisões são tomadas de maneira bastante centralizada, devido ao grande número de membros da administração pública e nenhum representante da sociedade civil. Nem todos os municípios são diretamente representados, uma vez que a região é muito fragmentada, e possui 164 municípios. As

necessidades locais são levantadas por representantes das comarcas, sete no total. Mais da metade da composição do comitê é de representantes da *generalitat*, que é também a responsável por elaborar o plano. Ou seja, a *generalitat* é responsável por fazer o plano metropolitano e é a maioria na composição da instância deliberativa intermediária de aprovação, situação que não favorece o debate igualitário.

4.3.4 Conhecimento das Necessidades das Partes Interessadas

Segundo o artigo 10 do Decreto 142/2005, que define como deve ser o processo de elaboração do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona, o anteprojeto do plano deve submeter-se às considerações dos entes locais, dos demais departamentos da *generalitat*, das corporações, associações, e entidades interessadas no desenvolvimento do território; pelo prazo não inferior a dois meses. Simultaneamente, faz-se necessário realizar um período de consulta pública, mediante anúncio publicado no diário oficial e em veículos midiáticos de grande circulação em toda a área de abrangência do plano, nesse anúncio deve estar claro o local e meio para consulta e informação acerca do plano. O decreto ainda acrescenta que podem-se promover sessões explicativas e/ou de trabalho, tantas quantas se considerarem adequadas para a difusão e melhora do plano.

Nesses termos, as atividades participativas do PTMB foram realizadas em duas fases. A primeira foi a consulta pública do anteprojeto do plano, que aconteceu entre abril e setembro de 2008.

Foram realizadas nesse período 47 sessões públicas de apresentação do anteprojeto do plano, com caráter informativo e consultivo. Foram convidadas para participar das apresentações as principais instituições interessadas no desenvolvimento da região metropolitana de Barcelona, como a *Generalitat* da Catalunha, o Parlamento da Catalunha, o Departamento de Política Territorial e Obras Públicas, a municipalidade de Barcelona, a Delegacia de Governo de Barcelona, as associações de municípios, as municipalidades com mais habitantes, a Sociedade Catalã de Ordenação do Território, a Sociedade

Catalã de Geografia, universidades, entidades ambientais, comerciários, entidades do setor agrário, entre outras.

Durante todo o período de consulta pública, os documentos em desenvolvimento do plano ficaram à disposição para consulta online e física, e foi veiculado no Diário Oficial e em veículos midiáticos de grande circulação em toda a área de abrangência do plano os meios para enviar contribuições, que também poderiam ser físicos ou online.

Durante este período de exposição e consulta pública do Anteprojeto do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona, o Departamento de Política Territorial e Obras Públicas recebeu 2.275 sugestões.

A segunda fase de consulta pública começou em maio de 2009. Entre os meses de maio de 2009 e janeiro de 2010 foram realizadas 26 sessões públicas de apresentação do Projeto do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona, de caráter informativo e consultivo. Essas apresentações foram realizadas em vários municípios e conselhos regionais da área metropolitana de Barcelona, e incluíram as entidades relacionadas com o conteúdo do Plano (faculdades, câmaras de comércio, entidades ambientais, entidades representantes do setor agrícola, etc.). Ao total, no segundo período o Departamento de Política Territorial e Obras Públicas recebeu 2.570 sugestões.

Resumidamente, os possíveis canais de participação para o desenvolvimento do plano foram online e presencial, divididos em duas etapas, referentes a sugestões sobre o anteprojeto e o projeto do plano respectivamente. Foram realizadas 73 apresentações públicas de caráter informativo e consultivo e foram recebidas 4.845 sugestões, sendo que dessas 2755 foram enviadas pela sociedade civil e 2090 pelo poder público.

4.3.5 Autonomia dos Gestores Locais

O PTMB deixa claro que, apesar do domínio comum da natureza física, no que diz respeito aos tipos de determinações, há diferenças substanciais entre este tipo de plano territorial e os planos urbanos ou diretores, que tem maior grau de concretização.

O PTMB divide seu conteúdo entre regras, diretrizes, recomendações. As regras são de aplicação direta e vinculantes, ou seja, não é possível que as administrações inseridas no âmbito do plano não as cumpram, uma vez que o plano seja aprovado. As diretrizes necessitam de outros instrumentos para garantir a sua aplicabilidade com precisão, embora não sejam passíveis de contestação. Na ausência desses instrumentos mais específicos, as diretrizes estabelecem as linhas de ação que devem ser respeitadas de acordo com o grau de detalhamento disponível. As regras e diretrizes são, portanto, obrigatórias e vinculam os indivíduos e a Administração. Enquanto as recomendações podem ser contestadas se for conveniente para as administrações urbanas. Essas diferenças também se expressam na medida da descrição e expressão gráfica do conteúdo do plano.

O Plano inclui os seguintes documentos:

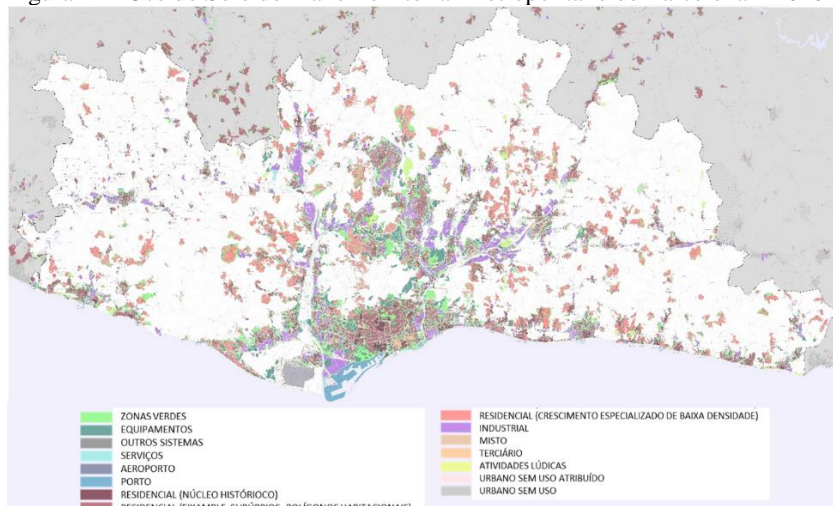
- Relatório, com justificativa e explicação das propostas do Plano no âmbito dos critérios do Programa de Ordenamento Territorial da Catalunha, das hipóteses gerais de desenvolvimento econômico e demográfico e das circunstâncias constatadas no território.
- Planos, com expressão de sua escala, para toda a área metropolitana de Barcelona, conforme listagem seguinte:
 - Sistema de espaços abertos. Escala 1/100.000 e 1/50.000;
 - Zoneamento. Escala 1/100.000 e 1/50.000;
 - Estrutura nodal do território. Escala 1/100.000;
 - Infraestruturas de mobilidade ferroviárias e transportes públicos. Escala 1/100.000;
 - Infraestruturas de mobilidade rodoviária. Escala 1/100.000.
- Normas de planejamento territorial que regulam os diferentes conteúdos do Plano, isto é, questões gerais, o sistema de espaços abertos, o sistema de assentamento urbano, o sistema de infraestrutura de mobilidade e as ferramentas de gestão supra municipal, entre outros.
- Orientações Paisagísticas, que estabelecem referências para a proteção, gestão e planejamento da paisagem.

- Estudo econômico-financeiro, que apresenta uma avaliação dos efeitos previsíveis do plano sobre a economia do território, bem como uma avaliação do custo das ações Prioridades com previsão de possíveis formas de financiamento.
- Relatório ambiental, que contém uma avaliação das propostas do Plano, com a justificativa do cumprimento dos critérios e objetivos ambientais adotados e da maneira como esses e os diferentes aspectos foram levados em consideração.
- Relatório de participação, que descreve as apresentações públicas e institucionais e as sugestões e alegações recolhidas durante os períodos de consulta pública, bem como quais modificações foram incluídas no Plano como consequência de sua avaliação.

Publicados como anexos, também integra a documentação do plano a cartografia e as informações básicas, bem como os estudos prévios realizados para sua elaboração.

A Figura 22 a seguir mostra um exemplo de zoneamento do Plano Territorial Metropolitano de 2010.

Figura 22 - Uso do Solo do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona – 2010



Fonte: *Generalitat* da Catalunha (2010).

4.3.6 Incentivos Financeiros

A reponsabilidade de elaborar o Plano Territorial Parcial da região metropolitana de Barcelona é da *generalitat* da Catalunha. De acordo com a lei que aprovou o plano geral da Catalunha, os planos parciais também podem ser desenvolvidos pelos municípios que assim o quiserem, de maneira associada, quando há adesão de pelo menos dois terços dos municípios inseridos no âmbito funcional do plano na associação. Essa opção de desenvolvimento do plano pelos municípios organizados, entretanto, nunca aconteceu. Sendo, assim, a *generalitat* é responsável pela execução do plano, a entidade banca os custos inerentes ao processo.

É obrigatório que o plano apresente entre seus documentos finais o Estudo Econômico e Financeiro. Este documento aponta os investimentos necessários à execução do plano, bem como as possíveis formas de financiamento, que em grande maioria correspondem à *generalitat* ou ao governo central.

O estudo financeiro não contempla investimentos em infraestrutura energética, ambiental, de telecomunicações e equipamentos de serviço para a população, entendendo que esses investimentos requerem tratamento cuidadoso, específico, setorial e constantes, a ser realizado pelas administrações públicas competentes.

Basicamente, o estudo limita-se a quantificar os investimentos voltados para as ações prioritárias. Além dos investimentos em mobilidade e infraestrutura de transporte, também são quantificados os investimentos necessários para empreendimentos urbanos voltados a políticas habitacionais e proteção de espaços de interesse comum e valor paisagístico.

Justificado pela complexidade e volatilidade de um levantamento financeiro detalhado, o plano apresenta o cálculo do montante de investimento prioritário para realização do plano num período de vinte anos (2006-2026). A maioria dos investimentos especificados são classificados como responsabilidade da própria *generalitat* (autora do plano), seguidos pelos investimentos estatais, e outros não especificados. Para esses, cita-se a possibilidade de realização de parceria público privada ou alocação de verbas locais.

A seguir, no Quadro 4, vê-se o resumo dos investimentos necessários para a execução do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona.

Quadro 4 - Resumo dos Investimentos do PTMB

TOTAL ACTUACIONS DEL PTMB 2001-2026	COST TOTAL (milions d'euros)
Infraestructures viàries	4.480,60
Infraestructures ferroviàries i de transport públic	16.037,01
Ampliació de l'aeroport del prat	2.874,67
Habitatges de protecció pública	10.874,77
Conservació, manteniment i gestió dels espais oberts	782,40
Total actuacions del PTMB 2001-2026	35.049,45
PIB RMB 2001	81.362,24
Total actuacions PTMB 2001-2026 / PIB RMB 2001	43,08%
PIB RMB / PIB CATALUNYA 2001	74,64%

Fonte: *Generalitat* da Catalunha (2010)

4.3.7 Legislação

A formulação do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona é obrigatória e determinada pela Lei 1/1995, que aprova o Plano Geral Territorial da Catalunha. O Plano Geral Territorial da Catalunha, por sua vez, é obrigatório e determinado pela Lei de Política Territorial de 1983. Apesar do plano metropolitano ser obrigatório, as leis não estabelecem prazos e punições em caso de não execução. Deve-se levar em consideração que é uma lei da comunidade autônoma, ou seja, da *Generalitat* da Catalunha, assim com a responsabilidade pela execução do plano geral e dos planos parciais.

Uma vez que o plano entre em vigor, as administrações públicas, as entidades independentes e os agentes particulares estão obrigados a cumprir suas determinações.

Todas as disposições aprovadas previamente ao plano que contrariem as determinações do plano deixam de valer. Outrossim, as disposições não contraditórias, mas que apresentaram previamente maior grau de proteção, ou seja, maior restrição a possíveis mudanças, permanecem válidas e se sobrepõem às mais permissivas.

4.4 O CONTEXTO BRASILEIRO

Costa (2016) afirma que é possível distinguir quatro períodos dentro do histórico político-institucional das regiões metropolitanas no Brasil, sendo um deles o atual, pós Estatuto da Metrópole.

O primeiro deles compreende de 1970 a 1988, e é marcado como um período desenvolvimentista, tecnocrata e centralista. Durante a ditadura militar, entre 1964 e 1984, o país deixou de ser predominantemente rural para ter a maior parte da população nas cidades - com um crescimento urbano desordenado e promotor de desigualdades socioambientais (BOEIRA, 2005). Em reação a este fato, o então governo ditatorial criou um aparato visando o desenvolvimento das cidades brasileiras. Maricato (2011) explica que o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1974, que instituiu a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, posteriormente sucedido pela Comissão de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, alavancou um período em que o Planejamento Urbano ganhou muito prestígio e os planos diretores se multiplicaram, fomentados por incentivos do governo federal. Neste ínterim, foi aprovada a Lei Complementar nº18, de 1973, que institucionalizou as primeiras nove regiões metropolitanas do Brasil.

A despeito da estrutura criada e dos investimentos realizados pelo governo militar, o destino das metrópoles não se alterou de forma significativa. Ainda assim, Maricato (2011) afirma que a atuação do Estado nesse período mostrou-se mais efetiva do que nas décadas seguintes, marcadas pela desregulamentação das políticas públicas e pelo recuo nos investimentos. A autora reforça que é preciso reconhecer que o saneamento, a habitação e o transporte urbano nunca recuperaram o patamar de investimento dos anos 1970.

O segundo período, de 1988 a 2001 pode ser compreendido como uma reestruturação produtiva marcada pela descentralização e direcionamento de mais recursos tributários da União para os municípios (COSTA, 2016). Desse contexto, surgiram várias das características da federação brasileira, como a definição do município como ente federativo e a visão negativa em relação ao compartilhamento de ações e competências (ABRUCIO; SANO, 2013). O protagonismo dos gestores locais resultou em um planejamento territorial pautado na competitividade.

O estado passa a ser responsável por instituir as regiões metropolitanas, e a deficiência do arcabouço institucional para nortear a questão ficou evidente. A estadualização da gestão metropolitana

encontrou municípios frágeis, e sem possibilidades de gerir o ordenamento supramunicipal (COSTA, 2016).

Garson (2009) aponta que sem legitimidade para exercer a coordenação metropolitana e sujeitos a forte crise fiscal, os estados se ausentaram do trato da questão. Assim, a questão metropolitana ficou órfã de políticas específicas que ajudem a remover, ou ao menos minimizar, os obstáculos à cooperação para a solução de problemas comuns.

O autor ainda acrescenta que a competência vigente conferida aos estados para instituírem regiões metropolitanas resultou em estruturas reguladas de forma muito diferenciada, com frequência sem definição clara das características dos municípios metropolitanos. Em alguns casos, a inclusão de municípios atendeu somente a pressões políticas: “Esta trajetória acabou por constituir um dos muitos obstáculos à cooperação: grupos grandes e heterogêneos dificilmente cooperam de forma voluntária” (GARSON, 2009, p.193).

Nesse sentido, Maricato (2011) esclarece:

O padrão de investimentos em obras metropolitanas mostra a falta de integração entre as ações de cada município que compõem as metrópoles, e alguns governos estaduais apresentam apenas planos metropolitanos setoriais e, mesmo assim, raramente são implementados. Não é raro a orientação urbanística de um município prejudicar os demais. Macrodrenagem, coleta e distribuição de água tratada, transporte de cargas e passageiros, coleta e tratamento de esgoto, habitação, uso e ocupação do solo são temas que exigem um tratamento integrado na metrópole. Apesar desse quadro, a questão metropolitana está numa espécie de “limbo” no Brasil. Não há integração administrativa e, o que é pior, parece que ninguém se interessa pelo assunto. (MARICATO, 2011, p.4).

Neste cenário, em 2001, é aprovado o Estatuto da Cidade, dando início ao terceiro período que abrange de 2001 a 2015, e representa um novo desenvolvimentismo possivelmente mais social (COSTA, 2016). Costa (2016) coloca que esta fase é marcada pela inovação no quadro federativo, há um incentivo à governança colaborativa voluntária entre os diversos entes federados, e o fortalecimento jurídico e contratual em relação aos consórcios de direito privado. O esforço é uma tentativa de

retomada do protagonismo da escala metropolitana, e o resultado são grandes projetos urbanos realizados por parcerias público privadas, investimentos federais em ações metropolitanas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), investimentos em habitação como o Programa Minha Casa Minha Vida, e grandes investimentos esportivos.

O quarto e atual período começou em 2015, com a aprovação do Estatuto da Metrópole. O novo quadro normativo para as regiões metropolitanas brasileiras veio acompanhado da instabilidade política e econômica que assola o país. E apesar de abrir possibilidades de inovações institucionais, não foi capaz de definir acerca da capacidade estatal de financiar o desenvolvimento urbano.

As metrópoles brasileiras são, desta maneira, entidades que nasceram com a produção social do espaço no capitalismo, passaram pelas formas de sua estruturação funcional e espacial, mas que não chegaram às formas únicas de intervenção sobre esta estruturação, especialmente pelo poder público, por meio do planejamento e da gestão.

Esses territórios, onde grande parte dos problemas e oportunidades se apresentam, raramente coincidem com as regiões político-institucionais. Alguns autores (MARICATO, 2011; SANTOS, 2009; RIBEIRO et al., 2015), apontam este déficit político como motivo da inabilidade das cidades-regiões brasileiras de realizarem um planejamento urbano ativo. De fato, os problemas se agravam a cada dia, e entre os mais evidentes estão a degradação ambiental, a falta de saneamento básico, o desemprego e a carência de infraestrutura urbana.

Segundo Abrúcio, Sano e Sydow (2010) o comportamento cooperativo na federação brasileira só será possível se ocorrerem três condições: 1º a existência de uma forma identidade regional alicerçada em instituições duradouras, sejam estatais ou societais; 2º a existência de fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação; 3º a oferta de incentivos seletivos positivos (recursos e colaboração) por parte do governo estadual ou federal aos municípios, de modo a se efetivar uma coordenação dos municípios dentro de regras claras que definam sua adesão e suas contrapartidas.

4.4.1 Contexto Legal Brasileiro

A constituição brasileira de 1988, trouxe duas mudanças importantes para as regiões metropolitanas. A primeira delas foi em seu artigo 25 conceder aos estados a competência para a criação de regiões metropolitanas. A segunda foi, em seus artigos 182 e 183, definir que o poder público municipal tem por objetivo ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A regulamentação posterior desses artigos deu-se por meio do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabeleceu diretrizes para a gestão democrática da cidade.

O Estatuto da Cidade trouxe à tona a discussão sobre a função social da propriedade. Sua atuação mais incisiva, segundo Villaça (2012) foi na esfera da produção imobiliária, onde o governo municipal passou a ter condições de interferir. Nesta direção, a partir da lei as forças progressistas têm procurado orientar os planos diretores no sentido de fazer com que o poder público capte parte da valorização imobiliária da qual ele, e a sociedade como um todo, são criadores.

Para pôr em prática tais diretrizes, o Estatuto da Cidade apresenta instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. E se por um lado essa lei inovadora, que representa um avanço considerável em direção à gestão democrática da posse de terras no Brasil, por outro lado a partir do Estatuto da Cidade o município também reforçou o seu protagonismo na implantação da política urbana, o que poderia afetar o desenvolvimento de políticas territoriais metropolitanas.

Sobre o planejamento territorial metropolitano, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), do ano de 2004, destaca algumas recomendações para a construção de uma política metropolitana nacional:

1. A parceria com universidades de todo o país reunidas no Observatório da Metrópole para elaboração de um marco legal nacional que oriente a delimitação das regiões metropolitanas pelos estados;
2. O levantamento das políticas, ações e investimentos do Governo Federal nas regiões metropolitanas como fomento a um planejamento integrado na Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sob coordenação do Ministério das Cidades.
3. A realização de estudos para a elaboração de planos metropolitanos em parceria do Ministério das Cidades com estados e municípios. Estes planos metropolitanos visarão:
 - A) orientar o uso e a ocupação do solo na definição, por meio de um macrozoneamento, de áreas destinadas a distritos industriais metropolitanos, habitação social e áreas de proteção ambiental;

- B) orientar as políticas de drenagem urbana, coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- C) orientar a gestão, os investimentos e a integração dos transportes coletivos;
- D) mapear as áreas socialmente vulneráveis e integrar as ações locais e estaduais com as ações dos diversos ministérios do Governo Federal. É fundamental lembrar que estes planos devem dialogar com os planos diretores municipais e é desejável que, a médio prazo, eles orientem os investimentos públicos nas áreas metropolitanas. (PNDU, 2004, volume 1, p.42).

Por sua vez, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2005), também está voltada para a redução das desigualdades regionais e para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, mas tratando das macrorregiões. Sinteticamente, a partir do diagnóstico realizado com o objetivo de delimitar os espaços prioritários de ação de governo, a PNDR propõe uma classificação das regiões com ênfase a duas variáveis: rendimento domiciliar médio e variação do Produto Interno Bruto - PIB.

Essas legislações e políticas aqui apontadas representam a visão da união sobre os rumos que o desenvolvimento urbano e regional brasileiro deve seguir. Mencionio e Zioni (2017) ainda elencam esforços empreendidos neste âmbito pelo Ministério da Integração Nacional, que em 2006 elaborou um documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Este documento incentiva a ação coordenada dos diferentes níveis do governo no território. As autoras acrescentam:

Especialmente com relação às regiões metropolitanas, e dentre as várias estratégias indicadas para estruturação de um sistema de governança territorial, o PNOT citava a necessidade de promover a integração das múltiplas escalas (municipal, microrregional, mesorregional, estadual, macrorregional e continental) nas políticas de ordenamento territorial. E, ainda mais, indicava o fortalecimento da gestão integrada das regiões metropolitanas com dotação orçamentária específica. (MENCIO e ZIONI, p.12, 2017).

Em consonância com este movimento, em janeiro de 2015 foi sancionada a Lei 13.089, o Estatuto da Metrópole que será a seguir comentada.

4.3.2 O Estatuto da Metrópole

A Lei 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão, e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. A lei ainda elenca normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa.

Ribeiro *et al.* (2015) afirmam que se há motivo para saudar este fato, temos igualmente razões para nos inquietar quanto aos limites dessa lei. A principal preocupação é se o Estatuto da Metrópole será capaz de constituir o quadro institucional necessário à construção da governabilidade das metrópoles diante da situação de fragmentação política presente nestes territórios.

A lei federal estipulou o prazo original de janeiro de 2018 para que todas as metrópoles, aglomerados urbanos e microrregiões já anteriormente instituídas pelos Estados estivessem com seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) prontos e elaborados com a participação popular. A partir de então, todos os planos diretores municipais deveriam se adequar aos preceitos estabelecidos em conjunto. Este plano de desenvolvimento urbano integrado deveria conter o macrozoneamento da unidade territorial urbana e as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano. Deveria ainda delimitar as áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental e cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais.

Para a realização do PDUI a lei determina que se deve observar a prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, a autonomia dos entes da federação, o respeito às peculiaridades regionais e locais, a gestão democrática da cidade, a efetividade no uso dos recursos públicos e a busca do desenvolvimento sustentável.

O que se vê, entretanto, é pouco movimento neste sentido, sob o pretexto de que o Estatuto da Metrópole não definiu claramente os critérios a serem empregados para a elaboração dos PDUIs, nem as estruturas organizacionais das políticas envolvidas em cada processo.

Mais de três anos após a sua aprovação, nenhuma região metropolitana brasileira tem o seu Plano de Desenvolvimento Urbano aprovado. Dentre as inúmeras dificuldades percebidas, uma barreira importante é a necessidade de abrir mão da autonomia já arraigada dos municípios.

Outra dificuldade apontada pela Subcomissão de Governança Metropolitana da Câmara dos Deputados, que em outubro de 2016 apresentou sugestões de alterações à lei, foi o veto à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Integrado, no ato de sanção do Estatuto da Metrópole. Davanzo e Negreiros (2006) destacam que dada a escala dos problemas, parece insuficiente subsumir o financiamento da ação metropolitana apenas aos recursos orçamentários, em especial se considerada a crise fiscal e financeira que os estados e municípios brasileiros atravessam.

Em janeiro de 2018, o governo federal prorrogou o prazo para a realização dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para dezembro de 2021, através da Medida Provisória 818/18. O diretor-presidente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), Luiz José Pedretti entende que: “A decisão atende ao pleito da maioria das regiões metropolitanas institucionalizadas no país, que não conseguiram cumprir o prazo legal diante da complexidade de um plano de caráter metropolitano, realizado pela primeira vez no Brasil” (GOVERNO DE SÃO PAULO, Site Institucional da Emplasa, 2018).

Em junho de 2018, a aprovação da Lei 13.683 produziu outras modificações importantes no referido Estatuto. Uma delas foi a revogação dos artigos que previam a punição por improbidade administrativa para prefeitos e governadores que não realizarem o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado dentro do prazo estabelecido.

Contudo, a maior polêmica consistia no fato do Estatuto da Metrópole ter inicialmente se sobreposto a direitos já adquiridos pelos municípios e pelos estados a partir da Constituição Federal de 1988. De 1988 até 2015, a competência de criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões era unicamente do Estado-Membro, conforme o Artigo 25 da constituição Federal. A partir do Estatuto da Metrópole, promulgado em janeiro de 2015, os municípios deveriam seguir os seguintes parâmetros, elencados no art. 2º da lei federal, para a instituição de suas unidades territoriais, introduzindo os critérios adotados pelo IBGE, a saber:

V – metrópole: 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: aglomeração urbana que configure uma metrópole; (Lei nº 13.089, 2015, Art. 2º)

Em 19 de junho de 2018, entretanto, o governo federal volta atrás e substitui as definições pelas seguintes:

V – metrópole: 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; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018).

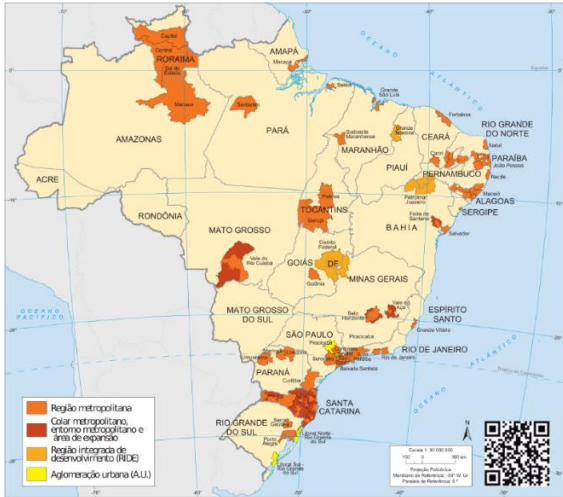
Desta maneira, a definição de critérios para instituir regiões metropolitanas volta a ser do estado membro. Moraes, Guarda e Zacchi (2018) defendem que a adoção de critérios meramente políticos na instituição de regiões metropolitanas é prejudicial ao planejamento do território interfederativo. E acrescentam que:

Sob o discurso da integração e o desenvolvimento regional, há uma pasteurização das unidades territoriais que dificulta sua gestão e a eleição de prioridades, uma vez que áreas com diferentes características precisam de tratamentos e legislações diferenciadas. (MORAES, GUARDA e ZACCHI, 2018, pp. 57).

Em 2014 o Brasil já tinha mais de 70 regiões metropolitanas instituídas pelos estados, segundo dados do IBGE. Apenas o estado de Santa Catarina conta com 11 regiões metropolitanas, que somadas

ocupam 100% do seu território. Como se pode ver no mapa da Figura 23, muitos outros estados com maior concentração populacional foram mais comedidos na instituição de suas regiões metropolitanas.

Figura 23 - Mapa das Regiões Metropolitanas do Brasil Instituídas por Leis Estaduais



Fonte: IBGE (2014).

Figura 24 - Mapa de Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil



Fonte: IBGE (2013).

Por outro lado, um mapa fiel à realidade brasileira é o representado na Figura 24, onde os critérios utilizados pelo IBGE para definir os arranjos populacionais e concentrações urbanas foram comuns, para todo o país, adotando-se uma abordagem que privilegiou elementos de integração, medidos pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo e/ou pela contiguidade da mancha urbanizada. Como resultado, foram identificados 294 arranjos populacionais, que abrangem 55,7% da população residente no Brasil, a partir dos quais foram definidas, por meio de cortes populacionais, as médias e grandes concentrações urbanas. Destacaram-se 26 grandes concentrações urbanas com mais de 750.000 habitantes, nas quais 12 têm papel metropolitano.

4.3.3 A Lei de Consórcios Públicos

Mesmo antes do Estatuto da Metrópole, os municípios já tinham a possibilidade de realizar a gestão conjunta dos recursos, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre as possibilidades de consorciamento entre os entes da federação.

Um consórcio público é uma entidade com personalidade jurídica e integra a administração indireta de todas as entidades políticas consorciadas. O objetivo dos consórcios é realizar ações conjuntas, a partir da gestão associada de um serviço público. Atualmente em pesquisa no site do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo - OCFP, verificou-se que há 695 consórcios públicos no Brasil.

Um ponto importante dos consórcios públicos é que seus recursos financeiros têm origem nas entidades políticas consorciadas. Essas, por sua vez, repassam os recursos ao consórcio seguindo um contrato de rateio. Dias (2010) coloca que além dos rateios compartilhados os consórcios podem produzir receitas próprias, mediante cobrança pela prestação de serviços públicos. No entanto, os consórcios públicos não são autorizados a contraírem obrigações financeiras em nome próprio, deixando assim de atender a demandas existentes entre os consorciados (DIAS, 2010).

Percebe-se, a partir desse breve panorama, que o quadro da legislação urbana brasileira neste século busca acompanhar as tendências de dispersão urbana contemporâneas e possibilitar, ainda que de maneira incipiente, a cooperação interfederativa.

4.5 A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Figura 25 – Foto panorâmica da cidade de São Paulo



Fonte: turiagem.com (2018).

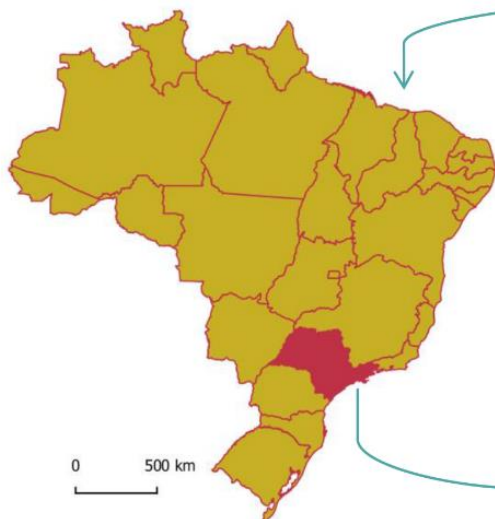
A região metropolitana de São Paulo (RMSP), maior e mais consolidada do Brasil, concentra 39 municípios e é o maior polo de riqueza nacional. Criada em 1973, foi reorganizada em 2011 pela Lei Complementar 1.139 que instituiu o Conselho de Desenvolvimento e agrupou seus municípios em sub-regiões. O núcleo da região metropolitana é a cidade de São Paulo (Figura 25), que também é capital do estado com o mesmo nome. A Figura 26 mostra um mapa de localização da região metropolitana de São Paulo.

Figura 26 - Mapa de Localização da Região Metropolitana de São Paulo

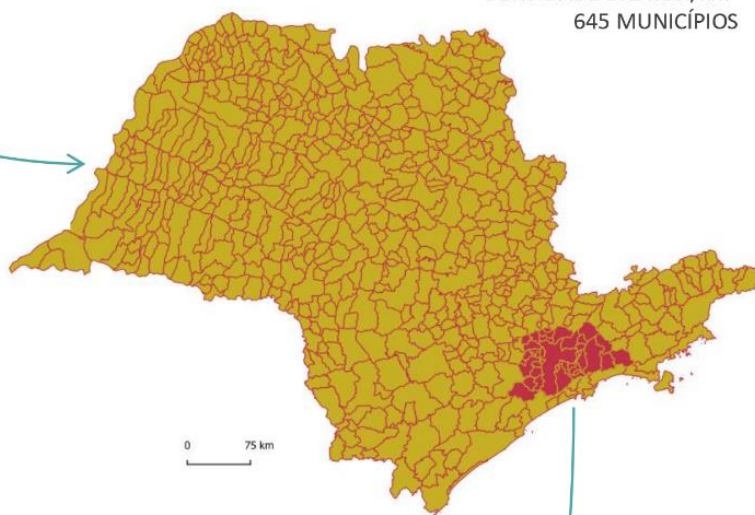
BRASIL

ÁREA 8.515.759 km²
 POPULAÇÃO 207.660.929 hab.
 DENSIDADE 23.8 hab./km²
 26 ESTADOS E 1 DISTRITO FEDERAL
 5.570 MUNICÍPIOS

CONSTITUIÇÃO DE 1988: PODERES AOS MUNICÍPIOS

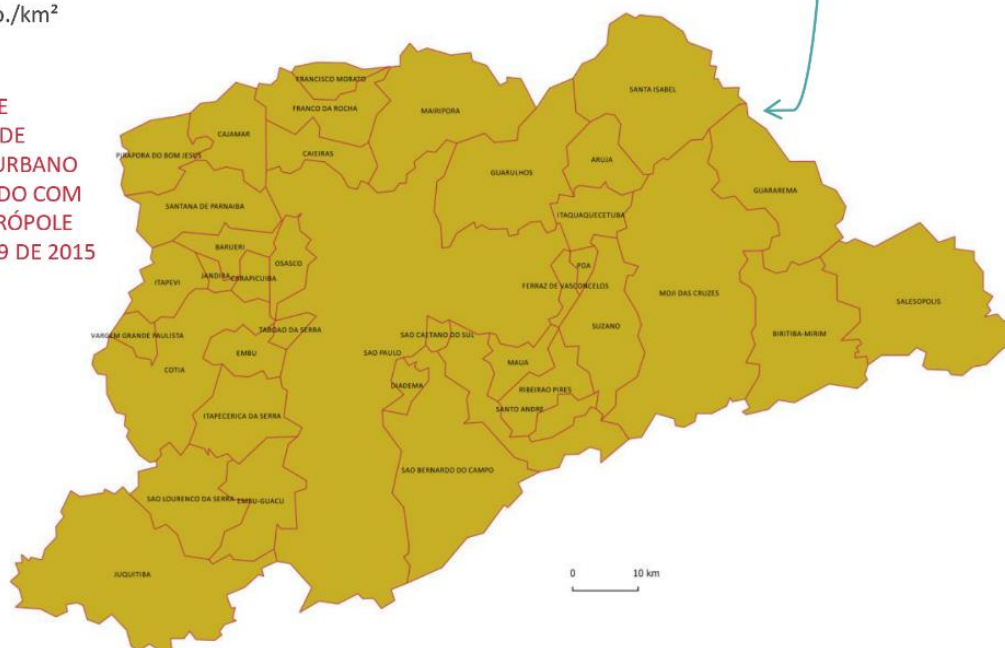
**ESTADO DE SÃO PAULO**

ÁREA 248.220 km²
 POPULAÇÃO 45.094.866 hab.
 DENSIDADE 182 hab./km²
 645 MUNICÍPIOS

**REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO**

ÁREA 7.947 km²
 POPULAÇÃO 21.391.624 hab.
 DENSIDADE 2.692 hab./km²
 39 MUNICÍPIOS

OBRIGATORIEDADE DE
 REALIZAR UM PLANO DE
 DESENVOLVIMENTO URBANO
 INTEGRADO DE ACORDO COM
 O ESTATUTO DA METRÓPOLE
 LEI FEDERAL Nº 13.089 DE 2015



Desde sua fundação, em 1554, até fins do século XVIII, a cidade de São Paulo tinha uma função basicamente comercial – um entreposto entre o porto de Santos e a zona agrícola do interior. A partir da metade do século XIX, São Paulo começou a sofrer transformações notáveis, decorrentes principalmente do fortalecimento de sua produção cafeeira dentro da economia nacional. A riqueza advinda do café provocou uma diversificação da economia e impacta na estruturação urbana de maneira que as áreas vazias da cidade começam a ser ocupadas (MORAES, 2014).

Nas três primeiras décadas do século XX, a cidade foi regida por uma linhagem de políticos pertencentes à elite que respaldavam suas administrações no binômio “saneamento e embelezamento”. A intenção desses governantes era que a os grandes cafeicultores pudessem se sentir, quando em São Paulo, como em uma cidade europeia. As intervenções nesse período foram de base sanitarista, focadas em desafogar o centro histórico. Paralelamente, uma onda de especulação imobiliária expande a cidade em todas as direções, a partir do loteamento de chácaras circunvizinhas (MORAES, 2014).

A metrópole de São Paulo, ou ainda a Macrometrópole Paulista², é resultado da desconcentração populacional e industrial que vem se produzindo do decorrer do último século, intensificada a partir da década de 70. Pires e Gaeta (2010) apontam que no estado de São Paulo essa desconcentração foi acentuada pela facilidade de transporte e pela estrutura logística existente, que interligaram o núcleo da região metropolitana de São Paulo com as cidades emergentes do entorno. A RMSP é marcada pelas dramáticas consequências do seu contexto social e político, em grande medida dada pela natureza tardia e desigual do desenvolvimento econômico do Brasil.

O território, considerado a única megalópole global brasileira, é mais do que um feito administrativo, é resultado de um fenômeno demográfico e socioeconômico que, por sua vez, exige uma mudança dos aparatos de gestão e de negociação pública, já que os convencionalmente usados nas cidades menores não são capazes de assegurar uma governança hábil para lidar com a multiplicidade dos interesses (PIRES; GAETA, 2010). Desse modo, o interesse por novas formas de organização da região metropolitana é crescente no território, e a

² O termo Macrometrópole Paulista alberga a região metropolitana de São Paulo, e as RMs da Baixada Santista, de Campinas, de Sorocaba e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, além das aglomerações urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a unidade regional Bragantina, ainda não institucionalizada.

aprovação do Estatuto da Metrópole intensificou a já emergente discussão sobre a estrutura, os papéis e o funcionamento da região metropolitana.

A estrutura política e administrativa da região metropolitana de São Paulo foi de fato idealizada antes da sua instituição por lei, ocorrida em 1973. O governo militar em 1964, respaldado pela Constituição Federal de 1967, criou uma estrutura de gestão da área metropolitana, então denominada Grande São Paulo (PIRES; GAETA, 2010).

Em 1967 foi criada a estrutura executiva, o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento. No mesmo ano, criou-se ainda o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo (CODEGRAN), que era presidido pelo governador do estado e tinha caráter consultivo.

Em 1975, para dar agilidade à atuação na Região Metropolitana de São Paulo o governo estadual criou uma sociedade de economia mista denominada Empresa de Planejamento da Grande São Paulo S.A., a EMPLASA, um dos pilares fundamentais da região metropolitana de São Paulo ainda hoje. Desde 2011 a Emplasa é o órgão técnico responsável pelo planejamento metropolitano do Estado de São Paulo e pela implementação do Sistema de Desenvolvimento Metropolitano.

Klink (2009) aponta que depois da experiência tecnocrática de planejamento metropolitano dos anos 70, que em que pese sua natureza autoritária e centralizadora, deixou saldos positivos; a discussão e as inovações nesse âmbito cessaram e só voltaram nos anos 90, com a criação de novas regiões metropolitanas.

Nos anos 90 também as práticas de associativismo municipal, consórcios e articulações para a solução conjunta de interesses em comum se proliferaram no estado de São Paulo, inicialmente como experiências setoriais e, posteriormente, abrangendo vários setores (PIRES; GAETA, 2010). Pires e Gaeta (2010) dizem que:

En cierto modo, estas prácticas llenaron el vacío dejado por el funcionamiento inadecuado de las regiones metropolitanas en los intersticios y municipal, proponiendo la defensa de intereses que, aunque no fueran estrictamente municipales, no alcanzaban el nivel del Estado. (PIRES; GAETA, 2010, p.7).

O recente interesse pela gestão metropolitana do início deste século é uma nova circunstância para a região metropolitana de São Paulo, que tem articulado inovações em suas estruturas que merecem ser

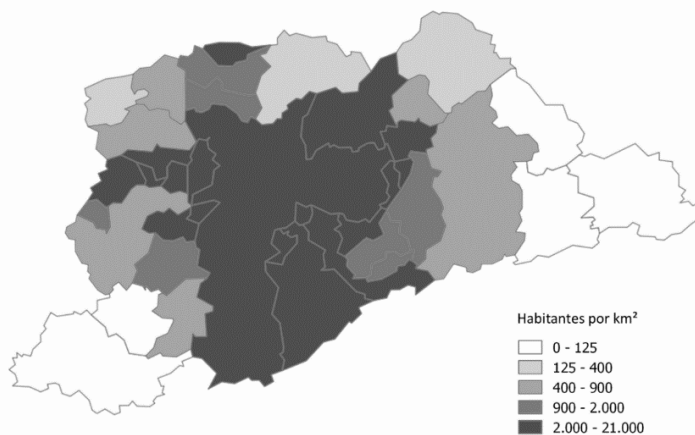
operacionalizadas e gerar resultados o quanto antes, ante a importância da região para o desenvolvimento nacional.

Em 2014, o Produto Interno Bruto (PIB) da RMSP correspondia a aproximadamente 17% do total brasileiro e pouco mais da metade do PIB paulista. Vivem nesse território quase metade da população estadual, aproximadamente 21,4 milhões de habitantes, segundo estimativa do IBGE para 2017. A metrópole centraliza importantes complexos industriais, comerciais e financeiros, que dinamizam as atividades econômicas no país.

A região metropolitana de São Paulo é a mais complexa e diversificada do país. Essa característica também se revela em termos demográficos, fazendo que a região exerça forte centralidade sobre um vasto território. Mesmo com a redução das taxas de crescimento populacional entre 2000 e 2010, o incremento demográfico foi de 1,8 milhão de pessoas — contra 2,4 milhões entre 1991 e 2000. Isso significa que apesar o ritmo de aumento ter diminuído, entre 2000 e 2010 a região teve um aporte de 10,3% da sua população.

A Figura 27 representa as densidades dos municípios da região metropolitana de São Paulo. Vê-se que no município de São Paulo e adjacências as densidades são elevadas, e vão diminuindo gradativamente até densidades baixas nos municípios periféricos da região.

Figura 27 - Densidade Habitacional da Região Metropolitana de São Paulo

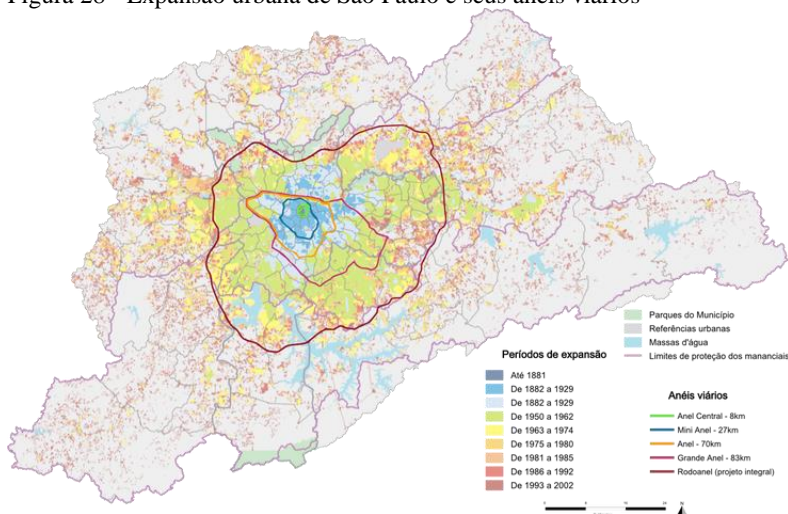


Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados estimados do IBGE (2018).

A Figura 28 representa um Mapa da Expansão Urbana da Região Metropolitana de São Paulo desde o século XIX até 2002. Onde é possível

identificar o núcleo histórico da região, de onde ela foi se desenvolvendo de maneira concêntrica.

Figura 28 - Expansão urbana de São Paulo e seus anéis viários



Fonte: Prefeitura de São Paulo (2008).

4.6 APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

A região metropolitana de São Paulo será analisada a partir do modelo desenvolvido, aplicando-se as sete variáveis eleitas, a saber: Relações Prévias de Trabalho; Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços; Inclusão das Partes Interessadas no Processo Deliberativo; Conhecimento das Necessidades das Partes Interessadas; Autonomia dos Gestores Locais; Incentivos Financeiros e Legislação.

4.6.1 Relações Prévias de Trabalho

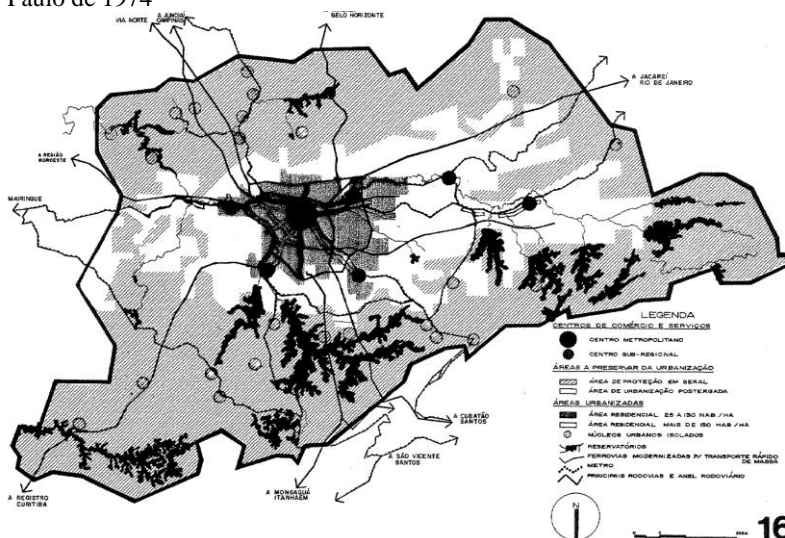
Como colocado, os primeiros estudos e projetos que marcaram o início do planejamento integrado na Grande São Paulo foram realizados pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), cuja atuação no planejamento metropolitano no estado de São Paulo deu-se no período de 1967 a 1975.

Durante esse período, foram realizadas análises das perspectivas de desenvolvimento, a formulação de uma estratégia e um conjunto de programas e projetos que foram a base para o projeto de implantação do

PMDI: Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Paulo, aprovado em 1974.

Na ocasião, a região já era conformada por 38 municípios, e o resultado desse estudo trata-se de um balanço de intenções, tentativas e aplicações práticas cujo registro, pretendia servir de referência às novas entidades metropolitanas do país. A Figura 29 a seguir mostra o Plano de Massa das Proposições Principais do PMDI da Grande São Paulo de 1974.

Figura 29 - Plano de Massa das Proposições Principais do PMDI da Grande São Paulo de 1974



Fonte: Biblioteca Virtual da Emplasa (2017).

A partir de 1975, a Emplasa deu segmento aos trabalhos do Gegran. Entre 1976-1982 os esforços foram com a finalidade de atualizar e aprimorar o plano já desenvolvido, culminando na aprovação do PMDI II - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo: Revisão e Atualização.

Este trabalho objetivou reavaliar as diretrizes do PMDI - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, promover sua adequação à dinâmica das relações metropolitanas e aos influxos da nova ordem política do país, além de orientar as ações de programas e investimentos nos diversos níveis, desde o Fumefi - Fundo Metropolitano de Financiamento - até o próprio orçamento do Estado, no que diz respeito à RMSP (Emplasa).

Entre 1992 e 1994, ainda a Emplasa, desenvolveu o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010. Estabeleceu-se um novo instrumento de ação governamental com duplo objetivo: dotar o Governo do Estado de São Paulo de um instrumento adequado para implementação de sua Política de Desenvolvimento Regional; dotar as administrações públicas municipais, os agentes econômicos privados, a sociedade civil organizada e os cidadãos de cenários possíveis e desejáveis do desenvolvimento regional para o envolvimento e o comprometimento de toda a sociedade com o futuro da Grande São Paulo.

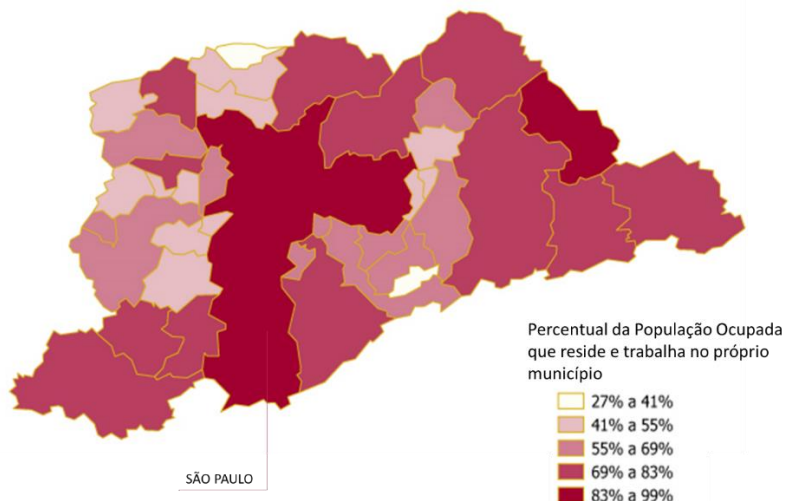
Assim, já foram aprovados ao total três planos territoriais com abrangência da região metropolitana de São Paulo.

A fase atual é de finalização do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo - PDUI-RMSP. Determinado pelo Estatuto da Metrópole, o desenvolvimento do plano gerou um longo debate acerca das intenções e estratégias para a RMSP. Simplificadamente, o novo plano intenciona a estruturação de uma rede de polos metropolitanos, para melhorar a qualidade de vida em áreas mais distantes dos centros urbanos mais consolidados. Isso se daria através da orientação da ocupação urbana, da intensificação do uso das áreas urbanizadas ociosas, da melhoria na distribuição das atividades no território, da garantia de abastecimento de água, e da promoção de corredores ecológicos. O resultado deverá ser um marco legal que norteará a atuação das prefeituras, considerando horizontes de curto, médio e longo prazos, abrangendo o período de 2018 a 2040 (Governo do Estado de São Paulo, 2017).

4.6.2 Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços

Sobre o *Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços*, buscou-se dados (ANEXO B) de mobilidade forçada devido a trabalho ou estudo.

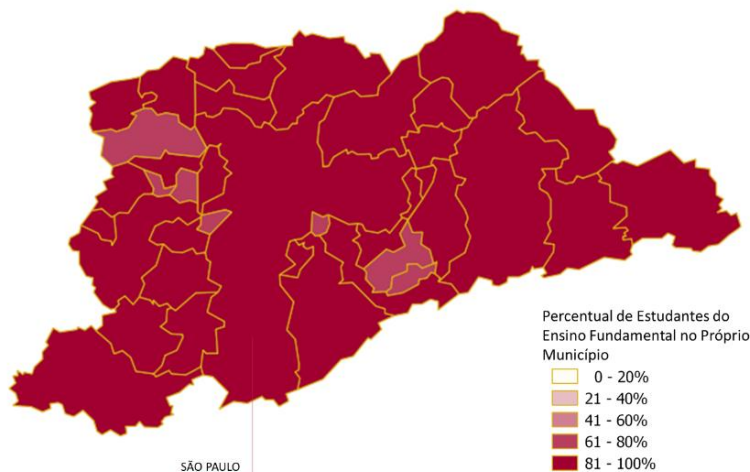
Figura 30 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMSP que estudam no próprio município que habitam



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE (2010).

A Figura 30 apresenta dados de mobilidade motivada por trabalho. Percebe-se observando o mapa dos percentuais de pessoas ocupadas que não precisam se deslocar para trabalhar que São Paulo é o município que concentra grande parte dos empregos e serviços, onde 97% das pessoas ocupadas não se desloca por razão de trabalho. Em contrapartida, alguns municípios confrontantes com a capital apresentam os menores percentuais de trabalhadores que não necessitam se deslocar, ou seja, em alguns municípios bastante densos aproximadamente metade das pessoas ocupadas necessitam se deslocar diariamente até o município de São Paulo para trabalhar.

Figura 31 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMSP que estudam no próprio município que habitam



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE (2010).

A Figura 31, por sua vez, mostra os percentuais de estudantes do ensino fundamental que estudam no próprio município que habitam. O município da RMSP que apresenta o menor percentual é Jandira com 73,96% dos alunos de ensino fundamental estudando no próprio município. Percebe-se que na região poucos estudantes do ensino fundamental têm a necessidade de mover-se em razão de estudo. A homogeneidade do mapa mostra o cenário brasileiro de autonomia municipal, em que a atribuição municipal de gerir o ensino fundamental é levada muito a sério.

4.6.3 Inclusão das partes interessadas no processo deliberativo

A aprovação do Estatuto da Metrópole, que obriga as regiões metropolitanas instituídas por lei a desenvolverem um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, fez com que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo venha sendo realizado desde final de 2015.

O papel de cada instância envolvida na elaboração do PDUI é:

- o Conselho é responsável pela aprovação da minuta do projeto de lei quando o desenvolvimento do plano já estiver completo; o Comitê Executivo é a instância decisória dos processos e do

produto do PDUI, regido por gestão colegiada, e promove a articulação e coordenação entre estado, municípios integrantes da região e sociedade civil;

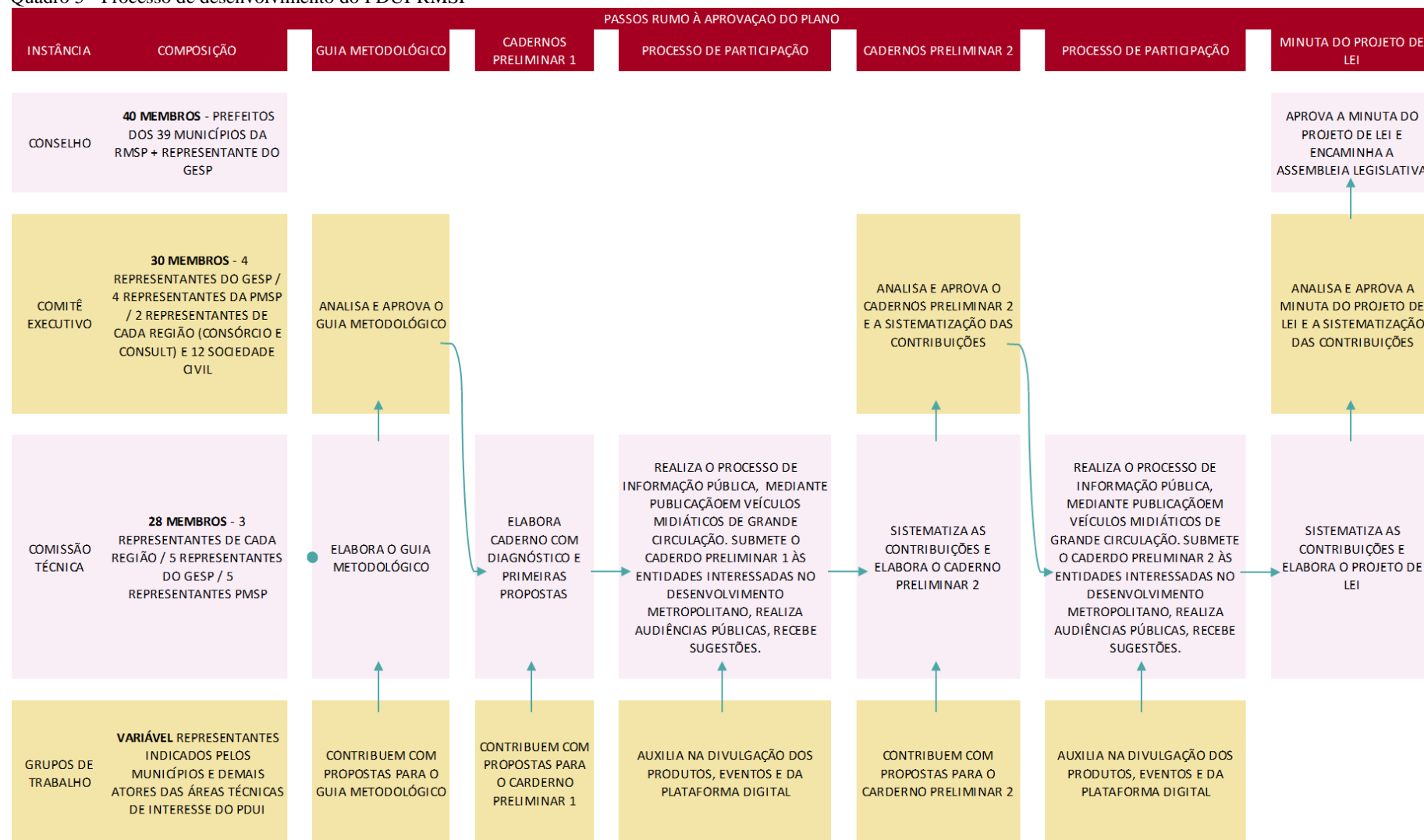
- a Comissão Técnica realiza o trabalho de elaboração do PDUI, acompanha o seu desenvolvimento, atuando como facilitador da observância ao Estatuto da Metrópole;
- os Grupos de Trabalho Temáticos são criados conforme a necessidade constatada pela Comissão Técnica, visando a mobilização dos atores regionais na apuração das demandas locais, bem como a análise de propostas e demandas encaminhadas pela Comissão Técnica ou Comitê Executivo.

O primeiro produto do PDUI-SP foi o Guia Metodológico, apresentado em março de 2016. O trabalho foi realizado pela Comissão Técnica, coordenada pela Emplasa. Para a realização do guia, foram realizados grupos de trabalho com representantes dos municípios e demais interessados no PDUI. O guia foi submetido à apreciação e aprovação do Comitê Executivo. Posteriormente, a Comissão Técnica desenvolveu o primeiro Caderno de Propostas, com diagnósticos técnicos e propostas básicas.

O primeiro Caderno Preliminar de Propostas foi publicado em dezembro de 2016. Este material foi então disponibilizado para consulta e participação pública. Após o recebimento e sistematização das sugestões, a Comissão Técnica elaborou o segundo caderno de Propostas, apresentado em setembro de 2017, que foi submetido ao Comitê Executivo para sua validação. A segunda fase de participação foi aberta, então, e após colher as sugestões e sistematizá-las, a Comissão Técnica deverá elaborar a minuta do projeto de lei, que deve ser aprovada pelo Comitê Executivo e ainda pelo Conselho nos próximos meses.

O Quadro 5 mostra os passos metodológicos e os agentes envolvidos para cada etapa da formulação do PDUI-RMSP.

Quadro 5 - Processo de desenvolvimento do PDUI-RMSP

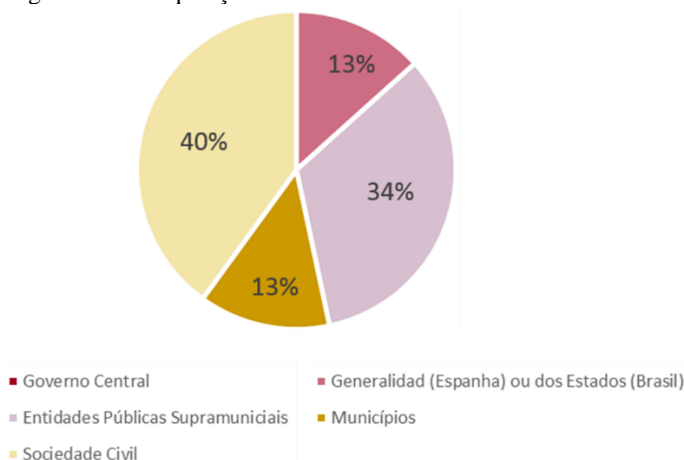


Fonte: Elaborado pela autora com base no Guia Metodológico da Emplasa, GESP (2018).

Percebe-se que o Comitê Executivo é o responsável por todas as deliberações intermediárias até a aprovação do plano, sendo então o espaço onde os diferentes atores envolvidos devem estar representados. Sua composição é a seguinte:

- 4 representantes do Governo do Estado de São Paulo - GESP;
- 4 representantes da Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP;
- 2 representantes de cada uma das 5 sub-regiões;
- 12 representantes sociedade civil.

Figura 32 - Composição do Comitê Executivo



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A Figura 32 mostra a composição do Comitê Executivo da região metropolitana de São Paulo. Vê-se que a maior parte dos membros é da sociedade civil, seguidos por representantes das sub-regiões, e por parcelas iguais da prefeitura do município de São Paulo e do governo estadual. Esta representação parece bem equilibrada, visto que os representantes das entidades mais abrangentes estão em maior número. O governo do estado, que através da Emplasa é quem coordena a execução do plano, responde por apenas 13% da composição da instância deliberativa intermediária, ou seja, representa um percentual moderado. Que não lhe permite realizar e aprovar o plano à revelia dos demais interessados.

É válida a menção, entretanto, que quando os trabalhos do PDUI-SP começaram, em 2016, não faziam parte do Comitê Executivo os 12 membros da sociedade civil. Este era composto apenas pelos demais 18

membros já citados. A inclusão da sociedade civil deu-se a partir de uma assembleia pública, onde entidades atuantes nas áreas relacionadas com as funções públicas de interesse comum foram escolhidas por seus pares. Essa eleição ocorreu apenas no segundo semestre de 2017, desta maneira, o Comitê Executivo que analisou e aprovou o Guia Metodológico (ver Quadro 5) não contemplava membros da sociedade civil.

4.6.4 Conhecimento das necessidades partes interessadas

De acordo com o Guia Metodológico do PDUI-SP, os processos participativos a serem implementados no âmbito do processo de elaboração do PDUI deverão permitir que os vários segmentos sociais explicitem convergências e discordâncias em relação a propostas elaboradas pelo poder público; e que esses, por sua vez, formulem novas proposições e aperfeiçoem as propostas.

Para viabilizar o processo participativo, estão previstos esforços de mobilização, informação e devolução de respostas à população. A mobilização abrange a divulgação em mídia do processo que está em andamento, anúncio em jornais de grande circulação, anúncio no sistema de transporte público, e envio de convites para as audiências para a população, para as universidades e para agentes sociais da sociedade civil (categorias profissionais, sindicatos, movimentos sociais, ONGs, associações, etc.). Os esforços de mobilização ainda incluíram o desenvolvimento e divulgação de uma cartilha chamada de cartilha do cidadão metropolitano. Esse informativo, desenvolvido com figuras e linguagem simples, visou auxiliar a compreensão da população do que é o plano de desenvolvimento urbano integrado e o passo a passo da elaboração do mesmo.

A citada informação, é realizada com a publicação prévia dos produtos a serem discutidos nas atividades participativas (diagnósticos e propostas). É a fase devolutiva do processo de participação conta com a disponibilização de relatórios elaborados pela Emplasa com análise de todas as propostas recebidas e o tratamento conferido as mesmas (incorporadas ou não incorporadas, com justificativa).

No processo de elaboração do PDUI-RMSP a plataforma digital ficou aberta para o recebimento de propostas de 15/01/2016 a 15/01/2017. No período, foram recebidas 313 propostas do Poder Público e da Sociedade Civil. Depois houve a elaboração do caderno preliminar, e então abriu-se para mais contribuições entre setembro e novembro de 2017, quando se receberam mais 122 contribuições via plataforma online.

Em 2017, O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo realizou de 28 de setembro a 24 de novembro 41 audiências públicas municipais, contemplando as cinco sub-regiões da RMSP (Leste, Norte, Sudoeste, Sudeste e Oeste).

As audiências foram conduzidas pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), pelos consórcios intermunicipais, conselhos consultivos, prefeituras e pelos representantes da sociedade civil que fazem parte das instâncias do PDUI. “Cumprimos o que estabelece o Estatuto da MetrÓpole e realizamos audiências públicas em cada um dos 39 municípios da RMSP”, informa o diretor-presidente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, Luiz José Pedretti (GOVERNO DE SÃO PAULO, Site Institucional da Emplasa, 2018). No município de São Paulo ocorreram três, totalizando as 41 audiências, que tiveram como objetivo divulgar os conteúdos do Caderno Preliminar de Propostas e receber novas contribuições da sociedade civil e do poder público.

Nas audiências, houve participação de aproximadamente 2.600 pessoas, nessas ocasiões foram feitas 723 contribuições. Terminadas as audiências, foi iniciado o processo de sistematização das contribuições recebidas para a consolidação do Caderno de Propostas.

Ao total, os possíveis canais de participação para o desenvolvimento do plano foram através de plataforma virtual, e presencial, divididas em duas etapas referentes ao primeiro e ao segundo Caderno Preliminar. Foram realizadas 41 audiências públicas de caráter informativo e consultivo. Foram recebidas ao total 1.158 contribuições, sendo que dessas 456 foram enviadas pelo poder público e 702 pela sociedade civil.

4.6.5 Autonomia dos gestores locais

O Guia Metodológico do PDUI-SP cita que ao final do planejamento se alcançarão os seguintes produtos:

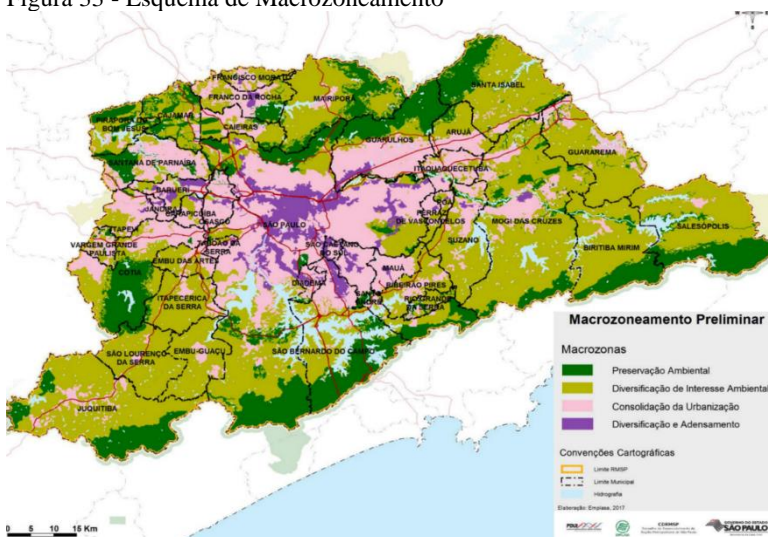
- Diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo a proposição de projetos e ações prioritários para investimento na RMSP;
- Macrozoneamento da RMSP, com indicação de áreas a serem objeto de projetos destinados ao equacionamento de problemas nas dimensões das funções públicas de interesse comum dos municípios metropolitanos, abrangendo áreas com restrições à urbanização, visando a proteção ambiental, cultural e/ou sujeitas

a controle especial pelos riscos advindos de desastres naturais, áreas de adensamento urbano, entre outras;

- Diretrizes para a ação do estado e dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, com vistas à implantação da proposta de Macrozoneamento do PDUI;
- Diretrizes para a articulação intersetorial das políticas públicas afetas à RMSP;
- Sistema de monitoramento e avaliação da implantação dos projetos e ações do PDUI.

Desta maneira, percebe-se que não há uma escala definida. A RMSP está desenvolvendo o plano em macroescala, com recomendações bastante simplificadas, deixando grande margem de negociação para os municípios. Conforme se vê na Figura 32 a seguir.

Figura 33 - Esquema de Macrozoneamento



Fonte: PDUI-SP (2017).

4.6.6 Incentivos Financeiros

O Estatuto da Metrópole versa que a responsabilidade de desenvolver o PDUI é compartilhada entre Estado, municípios integrantes da unidade regional e sociedade civil organizada. Desta maneira, não é claro quem deve arcar com os custos inerentes ao processo. No caso do PDUI-SP, a Emplasa, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano,

vinculada ao governo estadual é quem está realizando o desenvolvimento do plano.

Não há até o momento um documento publicado no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado de São Paulo onde conste uma previsão orçamentária dos custos de implementação das propostas. Em junho de 2018, no entanto, houve uma alteração na redação do Estatuto da Metrópole que pode mudar esse quadro.

No artigo 2, onde se lia a definição de plano de desenvolvimento urbano integrado, a redação foi modificada de: “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana” (Estatuto da Metrópole, 2015) para: “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (Estatuto da Metrópole, 2018). Fazendo com que a partir dessa data passe a fazer parte dos planos a viabilização econômico-financeira.

Ainda o Estatuto da Metrópole indica que se admite o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado, mas, como já mencionado, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Integrado, inicialmente previsto foi vetado no ato de aprovação da lei. As razões ao veto apontadas pela união foram que o fundo vincularia a verba a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Assim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, devem ser executadas por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União. Ou seja, não há uma linha de financiamento federal vinculada à execução dos projetos metropolitanos aprovados pelos planos de desenvolvimento urbano integrado.

O Estatuto determina que as regiões metropolitanas tenham um sistema integrado de alocação de recursos. A RMSP tem seu próprio fundo, instituído pelo Decreto nº 59.094, em 2013. Sua função é dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os municípios integrantes da região metropolitana de São Paulo.

Os recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo podem advir do estado de São Paulo, dos municípios da região metropolitana da São Paulo, da união, de empréstimos, de recursos provenientes da ajuda e cooperação

internacional, de acordos intergovernamentais e de doações. Não obstante, diante da crise financeira que assola os municípios e estados brasileiros, a falta de recursos previamente destinados para a execução dos projetos urbanos metropolitanos é um complicador importante.

4.6.7 Legislação

Todas as metrópoles, aglomerados urbanos e microrregiões brasileiras já anteriormente instituídas pelos Estados têm até dezembro de 2021 para finalizarem seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), obrigatoriamente. Este é o caso da região metropolitana de São Paulo. Entretanto, não há punição legal estabelecida para os governantes que não realizarem o PDUI no prazo indicado, uma vez que o artigo do Estatuto da Metrópole que tratava de tal punição foi revogado em junho de 2018.

4.7 A REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS

Figura 34 - Foto panorâmica da cidade de Florianópolis



Fonte: amanha.com.br (2018).

A região metropolitana de Florianópolis – RMF foi criada pela Lei Complementar 162, de 1998; extinta pela Lei Complementar 381, de 2007; reinstituída pela Lei Complementar, de 2010; e por fim redefinida pela Lei Complementar 636, de 2014. Essa última, dispõe que a área metropolitana compreende 9 municípios, enquanto a área de expansão metropolitana compreende outros 13, totalizando 22 municípios. O núcleo da região metropolitana de Florianópolis é a cidade de Florianópolis (Figura 34), capital do estado de Santa Catarina, que tem a maior parte de seu território em uma ilha, conforme vê-se na Figura 35.

Figura 35 - Mapa de Localização da Região Metropolitana de Florianópolis

BRASIL

ÁREA 8.515.759 km²
 POPULAÇÃO 207.660.929 hab.
 DENSIDADE 23.8 hab./km²
 26 ESTADOS E 1 DISTRITO FEDERAL
 5.570 MUNICÍPIOS

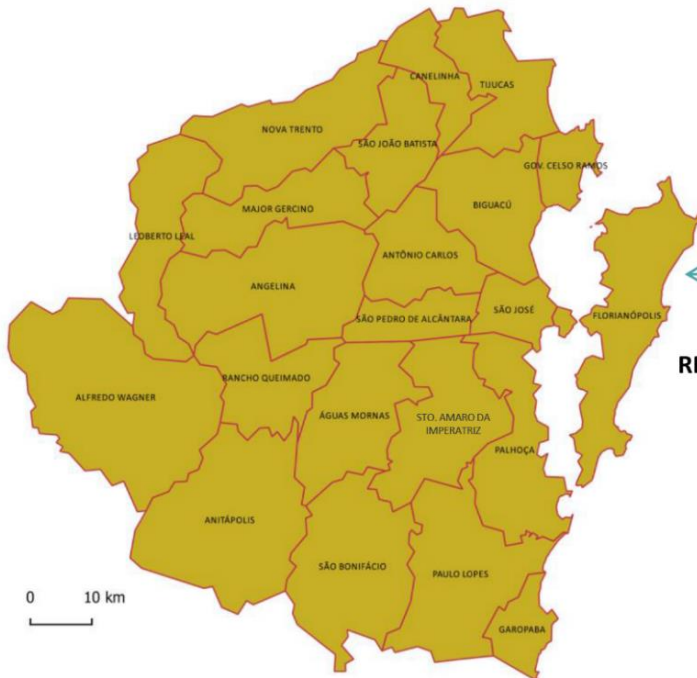
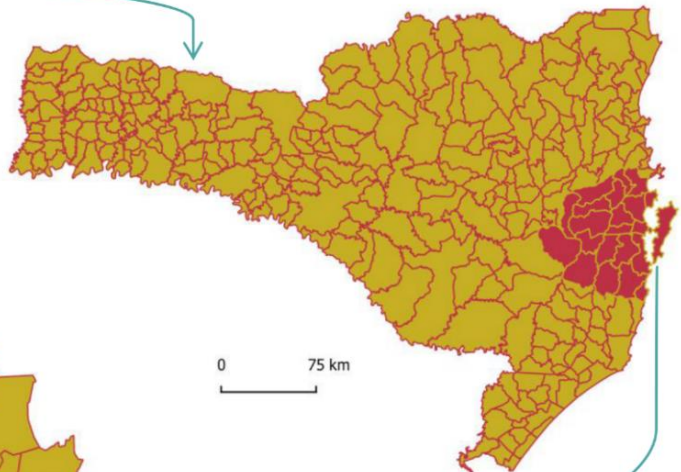


CONSTITUIÇÃO DE 1988: PODERES AOS MUNICÍPIOS



ESTADO DE SANTA CATARINA

ÁREA 95.737 km²
 POPULAÇÃO 7.001.161 hab.
 DENSIDADE 73 hab./km²
 295 MUNICÍPIOS



REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS

ÁREA 7.471 km²
 POPULAÇÃO 1.172.076 hab.
 DENSIDADE 157 hab./km²
 22 MUNICÍPIOS

OBRIGATORIEDADE DE REALIZAR UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DE ACORDO COM O ESTATUTO DA METRÓPOLE LEI FEDERAL Nº 13.089 DE 2015

Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Florianópolis exerce forte influência sobre os demais municípios da área metropolitana, situados na área continental, desde o período de colonização. A atual área conurbada de Florianópolis abrange os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, totalizando uma população de 940 mil habitantes (IBGE, 2016).

No século XVIII chegaram à região imigrantes açorianos e madeirenses. Com o aumento populacional de Desterro, então nome capital da Província de Santa Catarina, as vilas vizinhas acabam por terem suas economias impulsionadas e adensamento populacional. O crescimento fez com que São José e Palhoça atingissem a categoria de municípios no século seguinte (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2016).

O assentamento dos imigrantes na ilha, de maneira a defender a maior parte possível do seu território dos espanhóis, e o próprio sítio de Florianópolis, colocaram impedimentos à ocupação urbana contínua. Reis (2012) aponta que as encostas mais íngremes do maciço cristalino central da Ilha, as dunas, as restingas inundáveis e os manguezais foram limitadores da ocupação humana, tanto no passado quanto no uso residencial e turístico do presente (REIS, 2012). O resultado é uma ocupação dispersa que desafia as soluções para a infraestrutura, a mobilidade e a preservação ambiental da cidade até hoje.

A construção da Ponte Hercílio Luz (1920-1926), primeira conexão viária entre a porção insular e a continental, gerou uma mudança no cenário comercial entre São José e Palhoça com Florianópolis. Antes da ligação viária, os municípios continentais possibilitavam o transporte de insumos para a capital por mar, a suspensão dessa demanda resultou na estagnação econômica de São José e Palhoça e na expansão da mancha urbana continental próxima à cabeceira da Ponte Hercílio Luz (REIS, 2012).

A ocupação da região deu-se de forma lenta até a década de 1970, quando aconteceu a expansão do sistema viário tanto na porção continental quanto na insular. A construção da BR-101, atravessando os municípios de Governador Celso Ramos, Biguaçu, São José e Palhoça, conectando-os às porções norte e sul do estado catarinense, além de

aproximá-los das capitais Porto Alegre e Curitiba, foi significativa para o aporte populacional recente da região (REIS, 2012).

Nesse contexto Palhoça e Biguaçu se desenvolveram com a instalação de pequenas e médias indústrias, e iniciou-se a interiorização da ocupação urbana nesses municípios. A Figura 36 a seguir mostra a densidade dos municípios pertencentes a região, que de maneira geral apresenta pouca densidade. Mesmo no seu núcleo as densidades não chegam a altos patamares. O município da região com maior densidade populacional é São José, com 1.593 habitantes por quilômetro quadrado. Percebe-se que as densidades moderadas se concentram no litoral, enquanto os demais municípios apresentam baixa densidade.

Figura 36 - Densidade habitacional da Região Metropolitana de Florianópolis

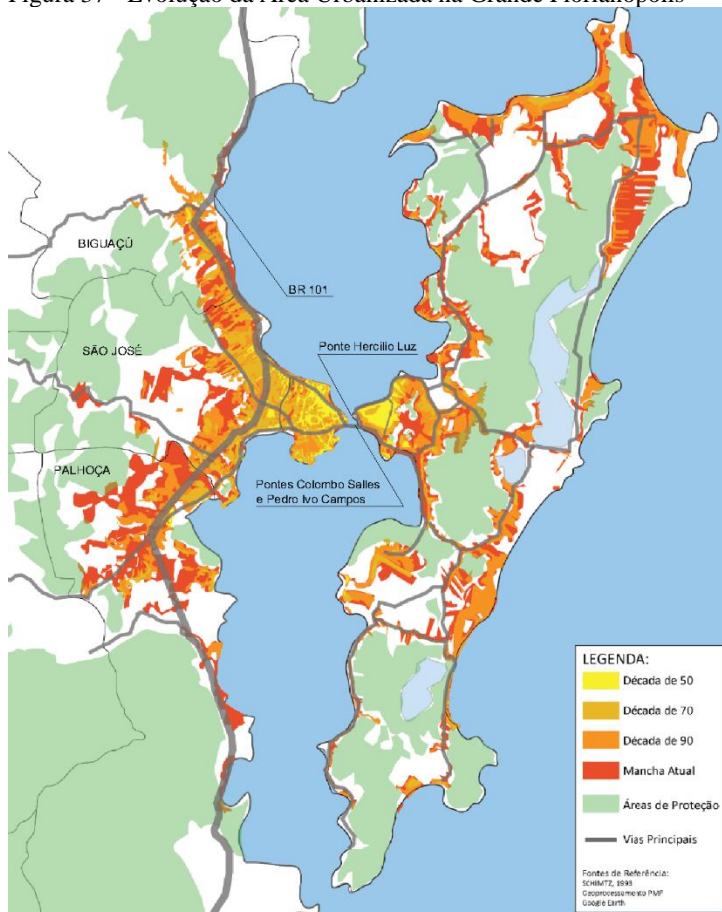


Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados estimados do IBGE (2018)

O crescimento da renda e o aumento da população trouxeram consigo problemas característicos de áreas urbanas em desenvolvimento, entre eles a especulação imobiliária e os investimentos seletivos realizados pelo poder público (SUGAI, 2002). Nas últimas décadas, nos municípios vizinhos à capital do estado, vê-se o aumento da densidade causado pelo alto custo dos imóveis residenciais no município de Florianópolis. A partir da década de 1990 nos municípios que circundam

Florianópolis foram realizados muitos loteamentos, direcionando a área ocupada para o interior dos municípios de Palhoça, São José e Biguaçu. É possível visualizar a Evolução da área Urbanizada na Grande Florianópolis na Figura 37.

Figura 37 - Evolução da Área Urbanizada na Grande Florianópolis



Fonte: Plamus (2017), adaptada pela autora.

Atualmente, a ligação entre a Ilha de Santa Catarina e o continente é realizada exclusivamente através de duas pontes, a Ponte Governador Colombo Salles e a Ponte Governador Pedro Ivo Campos.

Verifica-se a reprodução do modelo centro/periferia como padrão de crescimento na região metropolitana, tanto na ocupação do território quanto nos padrões locacionais, cujo maior indicador são as fortes relações de dependência entre as regiões da periferia metropolitana e a região do polígono central da capital, mais adensada e verticalizada, como o Centro de Florianópolis e a Bacia do Itacorubi. Tais relações ocorrem sobretudo por meio dos deslocamentos pendulares entre habitação e trabalho, mas incluem também o acesso a serviços públicos e privados exclusivamente encontrados nessa área, conjugados à característica de dormitório que marca bairros e municípios com poucas oportunidades de emprego, comércio e serviços locais (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 2016).

Entre os anos de 1998 e 2007, as regiões metropolitanas de Santa Catarina foram geridas pela CODESC – Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina. Souza (2014) a partir da avaliação desses anos da trajetória da região metropolitana de Florianópolis, que em 2007 foi extinta e só voltou a ser reinstituída em 2010, aponta que as políticas públicas desenhadas na ocasião não foram implementadas de modo integrado, multidisciplinar e cooperativo, de maneira a oportunizar a participação de todos os atores no processo.

Souza (2014) acrescenta que neste período, à revelia dos esforços da CODESC, a gestão da RMF desprezou totalmente a ideia de prevalência do interesse comum sobre o local, preterindo o planejamento integrado em prol da manutenção da autonomia municipal. Ainda o fundo metropolitano previsto por lei nunca foi implementado, e nenhum projeto nasceu desses dez anos da RMF.

4.8 APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

A região metropolitana de Florianópolis, como as anteriores, será analisada a partir do modelo desenvolvido, aplicando-se as variáveis eleitas. Como em termos propositivos e operacionais é a região estudada menos desenvolvida, algumas variáveis não foram passíveis de análise, como as relativas à participação popular ou ao grau de detalhamento do plano, já que o mesmo ainda não foi realizado.

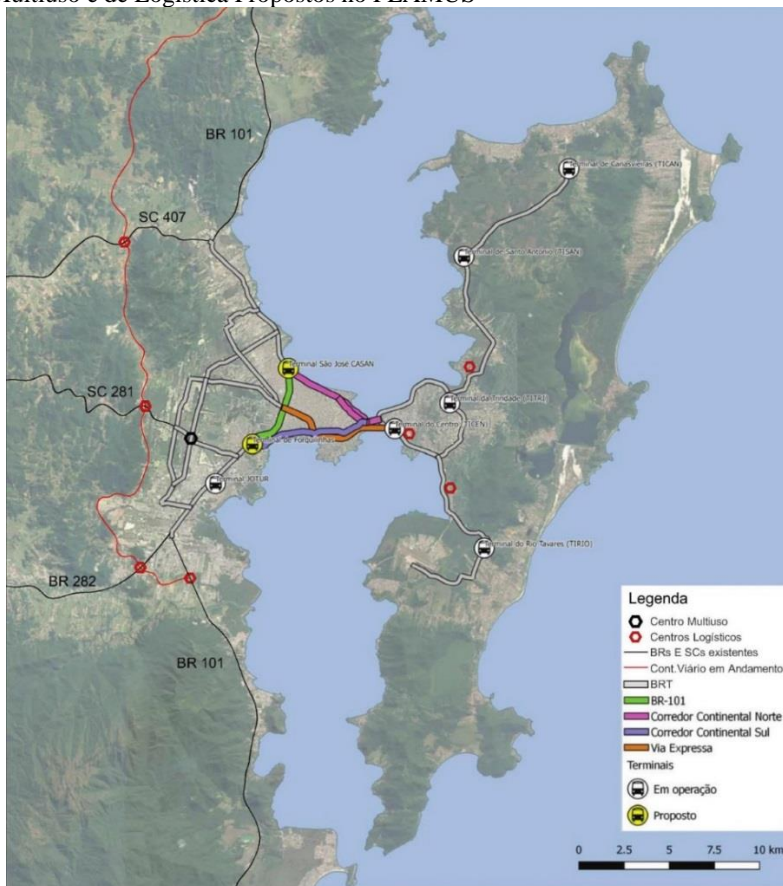
4.8.1 Relações Prévias de Trabalho

Siebert (2010) coloca que o Estado de Santa Catarina é um estado muito diversificado tanto em termos de suas condicionantes físico-naturais quanto nos seus diferentes processos históricos e políticos de ocupação. A diversidade catarinense, mostrou-se propícia a arranjos institucionais descentralizados, e fez do estado um laboratório de arranjos institucionais de gestão, planejamento e desenvolvimento de regiões (SIEBERT, 2010). Dessa maneira, além das regiões metropolitanas, outras instituições regionais foram experimentadas em Santa Catarina, como o Associativismo Municipal, as Agências de Desenvolvimento Regional, e os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas.

A despeito da existência dessas organizações, nenhum plano de desenvolvimento urbano integrado foi aprovado até hoje para a região metropolitana de Florianópolis. Entretanto vale sem lembrado o Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico da Grande Florianópolis – PBDEE, desenvolvido em 1996 pela a Associação dos Municípios da Grande Florianópolis.

Outra iniciativa relevante e mais recente foi o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis - PLAMUS. Trata-se de uma ação do Governo de Santa Catarina com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, desenvolvido pelo consórcio Logit Engenharia Consultiva, Strategy&, Machado Meyer Sendacz e Opice Advogados, e concluído em 2015. A seguir (Figura 38) vê-se as linhas troncais de transporte coletivo, localização de terminais e centralidades multiuso propostas pelo PLAMUS.

Figura 38 - Linhas Troncais de Transporte Coletivo, Terminais e Centralidades Multiuso e de Logística Propostos no PLAMUS



Fonte: Plamus (2017), adaptada pela autora.

Em abril de 2016, os prefeitos dos municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara assinaram o convênio de cooperação interfederativo com o Governo do Estado para a implantação do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. O Observatório da Urbanização da Universidade Federal de Santa Catarina esclareceu, contudo, que este instrumento precisa ser complementado por contratos de programa. Os contratos de programa, por sua vez, ainda não foram firmados, pois

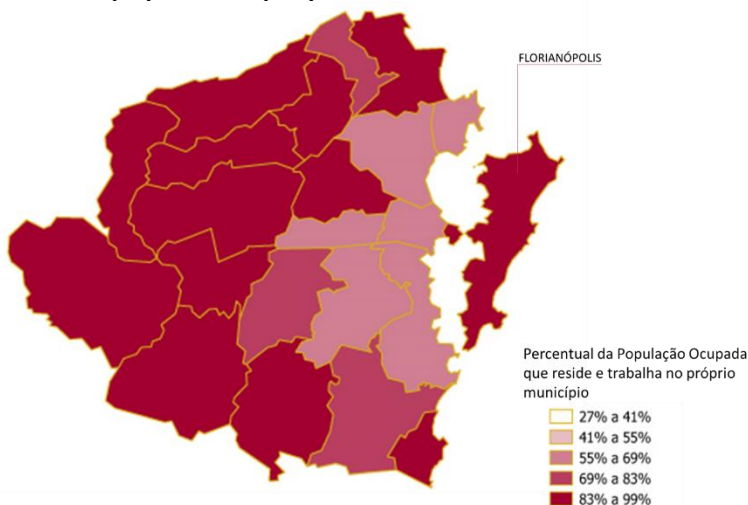
aguarda-se concordância de todos os municípios da RMF sobre os termos que serão aplicados.

Percebe-se, então, que apesar do PLAMUS ser o único plano territorial desenvolvido para a região metropolitana de Florianópolis realizado, enfrenta dificuldades de aplicabilidade justamente pela falta de consenso.

4.8.2 Fluxo de Passageiros ou Trocas De Serviços

Sobre o *Fluxo de Passageiros e Trocas de Serviços*, buscou-se dados (ANEXO B) de mobilidade forçada devido a trabalho ou estudo. Os dados apresentados são de 2010.

Figura 39 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMSP que estudam no próprio município que habitam



Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IBGE (2018).

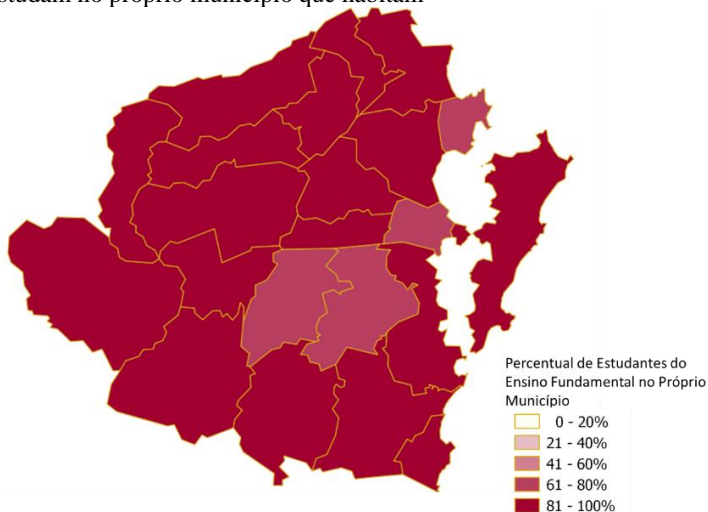
A Figura 39 apresenta dados de mobilidade motivada por trabalho. Percebe-se observando o mapa dos percentuais de pessoas ocupadas que não precisam se deslocar para trabalhar que os municípios confrontantes à Florianópolis são onde a maior parte da população necessita deslocar-se em razão de trabalho, verificando os deslocamentos pendulares para a capital.

Os demais municípios verificados no mapa em que grande parte dos trabalhadores não necessitam de deslocamento intermunicipal, deve-

se levar em consideração o pouco fluxo em razão da baixa densidade e características rurais dos mesmos.

A Figura 40 a seguir mostra os diferentes percentuais de estudantes do ensino fundamental que estudam no próprio município que habitam. O município da RMSP que apresenta o menor percentual é Governador Celso Ramos, com 75,56% dos alunos de ensino fundamental estudando no próprio município. Percebe-se que na região, assim como na região de São Paulo, que poucos estudantes do ensino fundamental têm a necessidade de mover-se em razão de estudo. Mais uma vez, a homogeneidade do mapa mostra o contexto brasileiro de autonomia municipal.

Figura 40 - Percentuais de Estudantes do Ensino Fundamental da RMF que estudam no próprio município que habitam



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (2018).

4.8.3 Inclusão das Partes Interessadas no Processo Deliberativo

Diferentemente do estado de São Paulo, atualmente Santa Catarina não tem um órgão responsável pelo planejamento territorial metropolitano das regiões do estado, embora, como mostrado, Santa Catarina seja um estado que possui a completude da sua área em regiões metropolitanas instituídas. Dessa maneira, o desenvolvimento das políticas territoriais fica a cargo de cada região metropolitana.

A Lei Complementar Estadual n.º 636, de 2014, que redefiniu a RMF também instituiu a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF), autarquia de regime especial com o papel de coordenar os serviços comuns de interesse da região, como transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico. É a Suderf quem deve estabelecer as diretrizes para a utilização do solo no âmbito da RMF de forma integrada.

A estrutura organizacional da Suderf compreende:

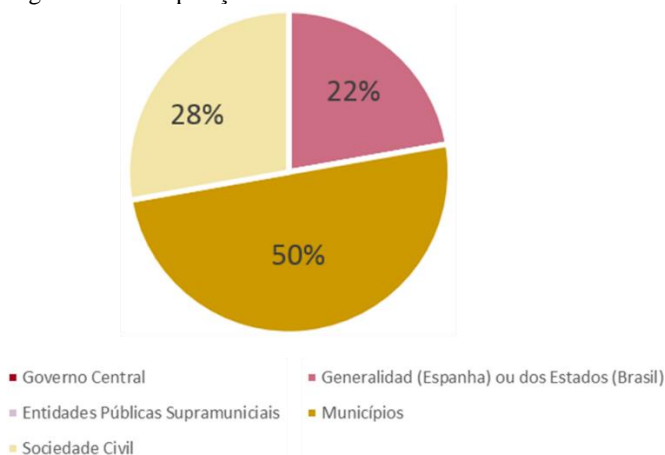
- o Colégio Superior, órgão máximo de deliberação no âmbito da Suderf
- o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf), órgão de caráter normativo e deliberativo da RMF. A função do Coderf é deliberar sobre a estruturação e a execução das funções públicas de interesse comum aos Municípios que constituem a RMF; coordenar a execução de programas, projetos, ações, serviços e obras de interesse da RMF; deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados no âmbito da RMF; e deliberar sobre a celebração de consórcios, convênios e outros instrumentos congêneres;
- a Diretoria Técnica, órgão que promove pesquisas relativas ao processo de formação, planejamento e desenvolvimento da RMF. Coleta, analisa, e divulga informações necessárias ao planejamento metropolitano e à execução e ao controle das funções públicas de interesse comum. É a diretoria técnica que elabora e submete ao Coderf o Plano Integrado de Desenvolvimento da RMF;
- a Superintendência-Geral; órgão de representação da Suderf;
- a Diretoria Administrativo-Financeira, órgão de gerenciamento administrativo da Suderf.

Conforme o explicitado, apesar de não haver ainda um plano de desenvolvimento urbano integrado sendo elaborado, pelo conteúdo da Lei Complementar 636/2014, caso ele estivesse em desenvolvimento o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) seria o responsável por todas as deliberações intermediárias até a aprovação do plano, sendo então o espaço onde os diferentes atores envolvidos devem estar representados. Isso posto, mostra-se conveniente analisar a sua composição:

- 2 representantes do Estado;
- 1 diretor técnico da Suderf, que exercerá a presidência;

- 1 representante de cada um dos 9 municípios que constituem a RMF, excluindo-se sua área de expansão;
- 1 representante da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS);
- 1 representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis; e
- 4 representantes da sociedade civil organizada, com finalidades comuns aos interesses da RMF.

Figura 41 - Composição do Coderf



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A Figura 41 mostra a composição do Coderf, onde a maior parte é de representantes dos municípios, e não há inclusão de entidades públicas de caráter supramunicipal. A região metropolitana de Florianópolis não é dividida em sub-regiões.

Em meados de 2017 foi elaborado um Projeto de Lei Complementar (PLC) 0007.3/2017, que alteraria a Lei Complementar Nº 636/2014. O PLC intencionou adequar a lei às exigências do Estatuto da Metrópole e alterar o status da Suderf de órgão de planejamento, para órgão executivo da política urbana e das funções públicas de interesse em comum da RMF.

A aceitação do PLC 0007.3/2017 não foi unânime entre os representantes dos municípios da RMF, e em agosto de 2017 esses se mobilizaram e solicitaram aos deputados estaduais que a Assembleia Legislativa retirasse de pauta o Projeto de Lei Complementar (PLC)

0007.3/2017, para aprofundamento do debate com as administrações municipais da região. A ALESC (Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina) suspendeu então a tramitação da matéria que havia sido encaminhada pelo Governo do Estado em regime de urgência. Uma das questões levantadas pelos prefeitos contrários à tramitação era a necessária inclusão de representantes dos municípios da expansão metropolitana no Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

A GranFpolis, Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis, trabalhou facilitando as discussões entre os municípios a fim adequar o projeto de lei e oficializar o quadro institucional para facilitar o planejamento integrado. Nesta minuta que vinha sendo debatida, a Lei Complementar Nº 636/2014, não era alterada, e sim revogada e reescrita, deixando mais clara a atuação de cada instância no processo de planejamento regional.

A revelia desse movimento, dia 06 de agosto de 2018, Projeto de Lei Complementar 0023.3/2018 foi encaminhado para a ALESC. Este projeto solicitava a alteração da Lei Complementar Nº 636/2014, mas reclamava apenas a alteração do status da Suderf para órgão capaz de planejar, gerir, executar e operar de forma direta ou indireta serviços públicos e obras públicas exclusivamente relacionados ao transporte público coletivo. Apesar de ter sido aprovado por unanimidade, o projeto foi retirado de tramitação pelo governo do estado, a mais uma vez a Lei Complementar Nº 636/2014 não foi adequada.

4.8.4 Conhecimento das Necessidades das Partes Interessadas

Consta na Lei Complementar Nº 636/2014, no que tange a participação popular, qualquer cidadão ou entidade legalmente constituída poderá apresentar ao Coderf sugestões sobre matérias de interesse comum da RMF.

No site da Secretaria do Estado do Planejamento é possível acessar os materiais que estão sendo discutidos e elaborados. Estão disponíveis as atas, vídeos, respostas às perguntas da Audiência Pública para contratação de Parceria Público-Privada na modalidade Concessão Administrativa, para a implantação da infraestrutura do Sistema BRT na Região Metropolitana de Florianópolis, bem como a Ata da Audiência Pública Setorial com os Operadores do Transporte, ambas ocorreram no final de 2016. Estão à disposição no site outras apresentações e diagnóstico sobre o transporte coletivo, notadamente o enfoque da Suderf até então.

Em 2017 a Suderf realizou audiências públicas para a apresentação da Nova Rede de Transporte Metropolitano Coletivo. Essas audiências foram realizadas nos municípios de São Pedro de Alcântara, Antônio Carlos, Santo Amaro da Imperatriz, Biguaçu, Águas Mornas, São José, Palhoça, Florianópolis e Governador Celso Ramos. Por ora, só estão disponíveis no site as apresentações realizadas pela Suderf nas audiências públicas, não contemplando as interposições populares realizadas.

Também não há canais pela internet para mandar sugestões de ordenamento territorial para a Região Metropolitana de Florianópolis.

Como o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região da Região Metropolitana de Florianópolis ainda não está sendo desenvolvido, não é possível analisar como a participação popular acontecerá.

4.8.5 Autonomia dos Gestores Locais

O grau de autonomia dos municípios na aplicação do plano, de acordo com as escalas de projeto, não é possível analisar, uma vez que o plano ainda não foi realizado.

4.8.6 Incentivos Financeiros

Assim como na região metropolitana de São Paulo, não há recursos federais exclusivos para financiamento de ações metropolitanas em Florianópolis. Tampouco existem recursos estaduais exclusivos para desenvolvimento territorial supramunicipal. Os investimentos do estado em infraestrutura não estão relacionados à execução de um plano territorial metropolitano, sendo que esses nem estão desenvolvidos.

A RMF não dispõe de um fundo instituído, assim as empreitadas regionais necessitam que os estados ou municípios destinem voluntariamente verba orçamentária para executá-las.

Os incentivos financeiros à execução do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado na região metropolitana de Florianópolis são inexistentes, o que constitui mais uma barreira ao planejamento integrado.

4.8.7 Legislação

Apesar do Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano ser obrigatório para a Região Metropolitana de Florianópolis, segundo o Estatuto da Metrôpole, o mesmo ainda não está sendo desenvolvido.

Em junho de 2016 foi lançado um edital para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Grande Florianópolis (Edital de Concorrência n.º 0064/2016), entretanto, o edital foi cancelado. Questionada sobre o motivo do cancelamento do edital, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis esclareceu que a Secretaria de Administração do Estado cancelou o edital por causa de questionamentos apresentados pelos consórcios participantes, e que o órgão pretendia dar celeridade ao processo fazendo um novo edital. Até o momento não foi aberto outro edital com o mesmo fim.

Mais uma vez, não há punição legal estabelecida para os governantes que não realizarem o PDUI no prazo indicado, uma vez que o artigo do Estatuto da Metr pole que tratava de tal puni o foi revogado em junho de 2018.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade dos problemas envolvidos no planejamento territorial aumenta exponencialmente quando se trata de uma área composta de várias jurisdições. Embora seja evidente a dificuldade de conceituação e análise, esta problemática não pode ser negligenciada. O estudo de situações empíricas como o desenvolvido nesta pesquisa, mostra um caminho para a compreensão do processo de planejamento metropolitano integrado.

As publicações sobre a temática apontam que não há consenso a respeito do modelo de jurisdição ideal para promover o planejamento territorial metropolitano, contudo, indicam que a cooperação voluntária é fundamental para o andamento do processo. Neste sentido, a interdependência entre os envolvidos, a justa representatividade, e uma estrutura de incentivos favoreceriam o movimento rumo à aprovação do plano territorial integrado.

Após o estudo dos três casos propostos, não se pode ser taxativo em relação às questões de elaboração dos planos metropolitanos, haja vista a multiplicidade de variáveis históricas, políticas e sociais associadas à questão. Entretanto, pode-se inferir algumas possíveis relações entre aprovação dos planos e seus processos de desenvolvimento. A seguir, foram traçadas algumas considerações nesse aspecto.

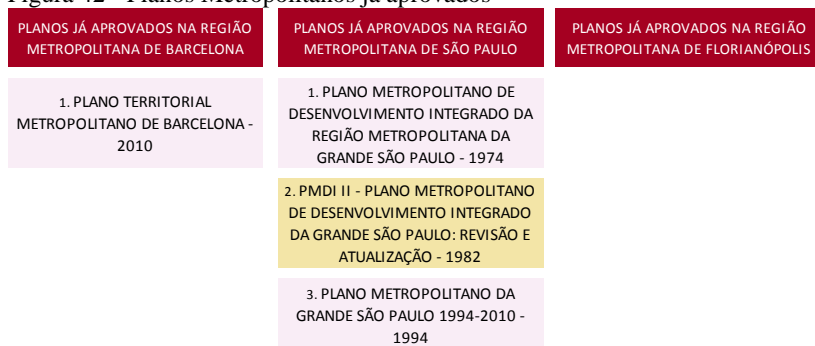
As *Relações Prévias de Trabalho* (Figura 42), entendidas como os planos territoriais metropolitanos já aprovados, parecem favorecer novos laços metropolitanos. Sabe-se por exemplo que Barcelona tem apenas um plano de escala metropolitana aprovado, mas tem um histórico vasto de planejamento integrado supramunicipal entre os municípios nucleares. Assim, em concordância com Nel-lo (2011), caso não houvesse as associações voluntárias para executar tal planejamento na área de abrangência da Área Metropolitana de Barcelona, os problemas decorrentes da negligência do ordenamento metropolitano seriam maiores.

O planejamento territorial da região metropolitana de São Paulo, por outro lado, iniciou na década de 60 e, apesar de algumas longas interrupções em seu processo de elaboração, desde o princípio abarcou toda a região metropolitana. Desta maneira, já está com o seu quarto plano territorial metropolitano bem desenvolvido.

Já no caso da região de Florianópolis, que nunca teve um plano metropolitano, vê-se a dificuldade na formação do consenso através dos projetos de lei que são enviados para a assembleia e cancelados, vide o projeto para alteração da atribuição da Suderf ou o projeto para realizar a

integração no transporte metropolitano (ver item 4.8.4). Também a existência do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis, finalizado em 2015, mas que não é utilizado pelos prefeitos, parece ser um indício da falta de colaboração e de formação de consenso.

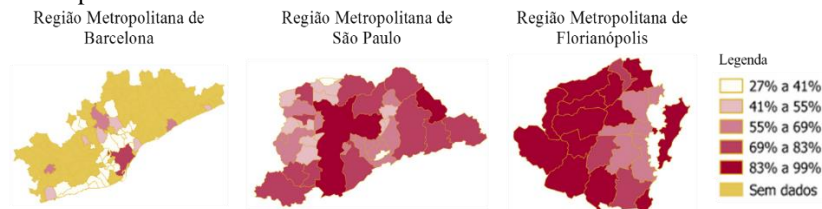
Figura 42 - Planos Metropolitanos já aprovados



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A análise dos fluxos e trocas de serviço mostra que nos três casos os trabalhadores dos municípios adjacentes às capitais necessitam se deslocar diariamente para a cidade polo em razão da oferta de emprego (Figura 43). Este fato espelha o cotidiano metropolitanos dos cidadãos de Barcelona, São Paulo e Florianópolis, e deveria impulsionar as ações de gestão e planejamento integrado. O caso mais preocupante estudado é da região metropolitana de Florianópolis, pois, contraditoriamente à necessidade de deslocamento que se vê no mapa, mostra-se em termos propositivos e organizacionais pouco operante. O arranjo dos papéis de cada instituição, bem como sua definição jurídica ainda estão em desenvolvimento.

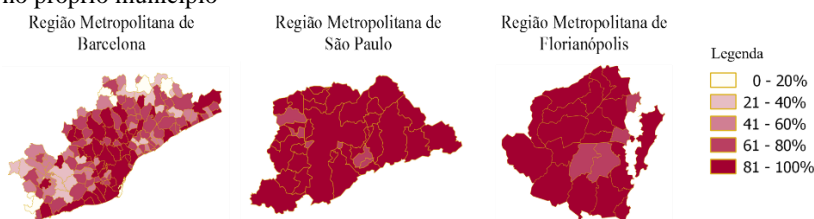
Figura 43 - Percentuais da população ocupada que reside e trabalha no próprio município



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Uma outra perspectiva é dada pelos dados de oferta de ensino fundamental em relação ao município de residência do estudante (Figura 44). Eles reforçam que no Brasil a autonomia concedida aos municípios na constituição de 1988 e sua atribuição em relação à prestação dos serviços básicos de educação é levada a sério, e apontam a autossuficiência dos municípios em relação a vagas no ensino fundamental.

Figura 44 - Percentual dos estudantes do ensino fundamental que reside e estuda no próprio município



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

A *Inclusão das Partes Interessadas* é uma variável que se mostra fundamental para a legitimidade percebida do resultado do planejamento e sua posterior implementação bem-sucedida. Quando se olha para o caso de São Paulo, onde a sociedade civil foi incluída quando o plano já estava avançado, é possível recomendar que a sociedade civil seja incluída em todo o processo, para que o mesmo se dê de maneira eficaz e ágil, sem que etapas já superadas sejam revisadas.

Ainda nesta variável, a análise da proporção da instância deliberativa intermediária utilizada na região de Barcelona chamou atenção por não parecer adequada, uma vez que a maioria do comitê é de representantes da *generalitat*, entidade responsável por desenvolver o plano. Não há equidade participativa. Um atenuante a esse fato é a consideração, por parte da *generalitat*, das recomendações do PEMB (Plano Estratégico Metropolitano de Barcelona), já que o PEMB é gerenciado pela sociedade civil organizada, e realiza planejamentos estratégicos multidisciplinares no âmbito metropolitano.

Em prol da obtenção do consenso, poder-se-ia pensar desde o início da elaboração do plano em uma instância deliberativa intermediária que contemplasse em boa medida a sociedade civil organizada e os representantes municipais, ou, no caso de regiões com grande número de municípios, representantes de organizações públicas supramunicipais

(como as comarcas ou sub-regiões). Isso evitaria, por exemplo, o transtorno verificado em Florianópolis, quando representantes dos municípios da área de expansão metropolitana se opuseram à um projeto de lei, entre outras coisas, por não estarem incluídos na instância deliberativa. Minoritariamente, devem estar incluídos representantes de instâncias responsáveis por gerenciar o plano (estaduais ou da *generalitat*), já que esses certamente contemplarão suas necessidades.

O *Conhecimento das Necessidades das Partes Interessadas* nos planos territoriais metropolitanos (canais de participação, audiências públicas e sugestões) foi analisado para aferir a efetividade do processo de participação popular. Foram analisados dados apenas das regiões de Barcelona e São Paulo, uma vez que a região de Florianópolis ainda não começou o desenvolvimento do plano integrado.

A participação popular nos processos de planejamento da RMB e da RMSB são estruturados de maneira semelhante. Os dois são realizados em duas etapas, relacionadas à progressiva produção técnica do plano; ambos apresentam possibilidade de participação presencial e/ou enviando sugestões pela internet; nos dois casos a metodologia de planejamento recomenda que todas as propostas recebidas sejam sistematizadas, categorizadas quanto à sua aplicabilidade com justificativa, e que esse resultado seja publicado. Nas duas regiões metropolitanas é obrigatório que todo o processo tenha publicidade e veiculação dos eventos em mídia de grande alcance.

A diferença expressiva está, portanto, na quantidade de audiências públicas realizadas, e, principalmente, na quantidade de sugestões recebidas em cada um dos territórios. Na região de São Paulo foram realizadas 41 audiências, ao passo que na região de Barcelona foram realizadas 73 audiências. O gráfico da Figura 45 a seguir mostra a quantidade de sugestões que foram recebidas ao total para cada uma das regiões. Mais uma vez, o número da região metropolitana de Barcelona é muito mais significativo, 4.845 sugestões, que o da região metropolitana de São Paulo, 1.158 sugestões.

Figura 45 – Sugestões Recebidas



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Apesar da similaridade do processo, o PDUI-RMSP foi menos eficaz no conhecimento das necessidades das partes interessadas do que o PTMB. Se forem levadas em consideração a diferença do número de habitantes em cada uma das regiões, o alcance na participação da região de Barcelona é ainda maior do que o que o gráfico representa. Uma possibilidade, não elaborada nesta pesquisa, é que essa realidade esteja enraizada nas diferenças culturais e educacionais existentes entre Brasil e Espanha. Não obstante, a região de São Paulo realizou esforços notáveis de mobilização, a exemplo da *Cartilha do Cidadão Metropolitano* mencionada. Neste sentido, a manutenção deste esforço contínuo para o engajamento dos cidadãos e a realização de mais audiências públicas são recomendados.

Buscou-se verificar também o grau de *Autonomia dos Gestores Locais* de acordo com a escala em que os planos foram desenvolvidos. O plano para a região de São Paulo ainda não publicou seus produtos finais, mas os produtos intermediários publicados indicam que o PDUI-SP final, se acompanhar os mapas elaborados nos produtos intermediários, terá um nível de detalhamento tal que os municípios disporão de alto grau de autodeterminação e autonomia nas decisões. Por outro lado, a região metropolitana de Barcelona apresenta produtos em escala 1:50.000, sendo seus mapas mais detalhados, diminuindo assim a autonomia municipal nas decisões.

Essas escolhas no desenvolvimento do plano podem ser relacionadas às instituições historicamente responsáveis pela gestão territorial. Na Espanha, é responsabilidade da *generalitat* o ordenamento territorial, ao passo que no Brasil a constituição de 1988 e posteriormente o Estatuto da Cidade, em 2001, deram tais atribuições aos municípios. Assim, sob a ótica da construção do consenso, as diferentes escalas de planejamento parecem fazer sentido no contexto em que estão inseridas.

A criação de uma estrutura de incentivo (financeiros e legais) convincente é fundamental para motivar os atores a participarem, a

permanecerem comprometidos e a trabalhar em busca de acordo. Isso fica claro ao observar-se a região de Barcelona. Ali, a entidade administrativa da comunidade autônoma (*generalitat*) se compromete a executar as ações prioritárias aprovadas com sua dotação orçamentária, proporcionando um grande incentivo à participação dos municípios na decisão do destino dessa verba. Apesar do incentivo financeiro, ainda se percebe a dificuldade em assumir a escala metropolitana, quando se analisa o hiato entre a aprovação do Plano Territorial da Catalunha, aprovado por lei em 1995 (lei que determina a elaboração de um plano territorial metropolitano para a região metropolitana de Barcelona) e a efetiva aprovação do plano em 2010. Verifica-se, portanto, que a determinação do planejamento por lei não é um em si a solução para os problemas gerenciais. Dado seus efeitos inerentemente indiretos, ainda há que se enfrentar a perpetuação da conduta já arraigada, flexibilizada talvez pela falta de definição de prazos ou penalidades na referida lei.

Ao contrário de Barcelona, no Brasil, as obrigações legais (instituídas por lei federal) estabeleceram um prazo para todas as regiões metropolitanas brasileiras realizarem o plano territorial integrado. Originalmente, este prazo era de três anos, mas em 2018, ao seu término, foi prorrogado para 2021. Na lei aprovada em 2015, era prevista também a penalidade por improbidade administrativa imposta aos prefeitos e governadores que não realizassem o plano, mas esta determinação foi revista, e atualmente os responsáveis pela elaboração dos planos não são passíveis de penalidades caso não o façam.

Verifica-se a necessidade de uma fonte clara de verba para a elaboração e execução dos planos metropolitanos integrados brasileiros. Diante da atual crise financeira do país, destinar verbas orçamentárias dos municípios e estados para este fim não tem sido viável, e a inexistência de um fundo exclusivo para o desenvolvimento das metrópoles vem inviabilizando o planejamento integrado.

Conquanto tenham sido criadas no início deste século estruturas legais como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que recomendava o planejamento integrado das regiões metropolitanas, o quadro brasileiro de indiferença com o planejamento metropolitano pouco se alterou até hoje. Mesmo depois de 2015, ano de aprovação do Estatuto da Metrópole, o movimento buscando realizar o efetivo planejamento territorial conjunto é tímido, e nenhum plano foi finalizado de acordo com os preceitos do Estatuto até então.

Ou seja, a obrigatoriedade da execução de planos territoriais metropolitanos estabelecida por lei, nos moldes como foi desenhada, não se mostrou capaz de desencadear um processo de desenvolvimento ágil

dos planos integrados em nenhuma das três regiões estudadas. No caso das regiões brasileiras, parece que, caso houvesse interesse dos municípios, o aparato preexistente ao Estatuto da Metrópole, a exemplo do associativismo municipal e da Lei dos Consórcios Públicos, já seria suficiente para o alinhamento das prioridades e do ordenamento em conjunto.

Por fim, dada a complexidade do fenômeno pesquisado, não se tem a pretensão de conseguir uma generalização da teoria a partir do estudo dos três casos escolhidos. Apesar disso, espera-se que a análise dos processos de desenvolvimento dos planos territoriais metropolitanos possa colaborar para uma reflexão maior e mitigar as barreiras que impedem um processo mais eficaz na formulação de planos territoriais metropolitanos no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: IABS, 2013.
- AHREND, Rudiger; GAMPER, Catherine; SCHUMANN, Abel. **The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations**. OECD Regional Development Working Papers, v. 2014, n. 4, p. 0_1, 2014.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. **A cidade e a região/a cidade-região: reconhecer processos, construir políticas**. Cadernos Metrópolis. N. 20, 2008. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8637>> Acesso em: 15 dez. 2016.
- BAFARASAT, Abbas Ziafati; BAKER, Mark. **Strategic spatial planning under regime governance and localism: experiences from the North West of England**. Town Planning Review, v. 87, n. 6, p. 681-703, 2016.
- BALDUCCI, Alessandro. Disponível em: <<http://www.adt-ato.brussels/>> Acesso em: 10 maio. 2018.
- BENNETT, Andrew. **Case study methods: Design, use, and comparative advantages**. Models, numbers, and cases: Methods for studying international relations, p. 19-55, 2004.
- BOEIRA, Sérgio Luiz. **Desenvolvimento Urbano e Crise de Paradigmas: o caso da Região de Florianópolis**. PerCursos, Florianópolis, v.6, n.2, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 14.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 1973.

_____. **Lei nº 10.257.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. **Lei nº 13.089.** Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015.

_____. **Medida Provisória 818.** Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da MetrÓpole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2018.

_____. **Lei nº 13.683.** Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2018.

_____. **Lei nº 11.107.** DispÕe sobre normas gerais de contratação de consÓrcios pÙblicos e dá outras providências. Brasília, 2005.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU.** Ministério das Cidades, Volume 1, 2004. Disponível em <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/cadernos-mcidades-1--politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>> Acesso em 06 mai. 2017.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.** Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915> Acesso em 10 mai. 2017.

_____. **Propostas para revisão e aperfeiçoamento do Estatuto da MetrÓpole. Câmara dos Deputados.** Comissão de Desenvolvimento Urbano, Subcomissão Especial de Governança Metropolitana, 2015. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web>

&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi6sJauwJXUAhWHF5AKHeZACRsQFggmMAE&url=http%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fatividade-legislativa%2Fcomissoes%2Fcomissoes-permanentes%2Fcd%2Fconheca-a-comissao%2Fsubcomissoes%2Fpropostas-para-revisao-e-aperfeicoamento-do-estatuto-da-metropole%2Fview&usq=AFQjCNGJam8Nx9EJOLFzcaI1mfqiZJiIkQ&sig2=d9ubHM_zAbMUo9zeh2yTpQ> Acesso em 15 jan. 2017.

BUNKER, Raymond. **Can we plan too much? – the case of the 2010 metropolitan strategy for Adelaide.** Australian Journal of Public Administration, v. 74, n. 3, p. 381-389, 2015.

CHILETTO, RCO. LIMA, DMDF de; BORGES, FR Governança e Instrumentos de Gestão na Região do Vale do Rio Cuiabá: Planos Diretores Municipais e Plano Diretor Participativo Integrado Metropolitano. In COSTA, MA; PANTOJA, I; MARGUTI, BO **Relatos e Estudos de Caso da Gestão Metropolitana no Brasil.** Serie Rede IPEA, v.3, Rio de Janeiro, 2014.

COSTA, Marco Aurélio. **Lições Urbanas (ouvidos moucos?)** In MARX, Vanessa; COSTA, Marco Aurélio. Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições à Habitat III. Porto Alegre, 2016.

DAVANZO, Aurea MQ; NEGREIROS, Rovena. **A gestão das regiões metropolitanas do interior paulista: Região Metropolitana de Campinas e Região Metropolitana da Baixada Santista.** Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

DE PAOLI, Rosa Grazia. **With the metropolitan city: identity needs and strategic opportunities within.** Procedia-Social and Behavioral Sciences, v. 223, p. 113-118, 2016.

DE OLIVEIRA, Floriano José Godinho. **Território, Estado e Políticas Territoriais: análise das políticas de gestão do território e da recente expansão/reconcentração econômica nos espaços metropolitanos.** Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 18, 2014.

DEYLE, Robert E.; WIEDENMAN, Ryan E. **Collaborative planning by metropolitan planning organizations: A test of causal theory.** *Journal of Planning Education and Research*, v. 34, n. 3, p. 257-275, 2014.

DGOT - Direção-Geral do Ordenamento do Território, **Carta Europeia do Ordenamento do Território.** SGMPAT. Lisboa, 1988

DIAS, S. **Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela lei 11.107/2005.** In. KLINK, J. (Org.) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas.* São Paulo: Annablume, 2010.

DILLER, Christian. **The development of metropolitan regions in Germany in light of the restructuring of the German states: two temporally overlapping discourses.** *European Planning Studies*, v. 24, n. 12, p. 2154-2174, 2016.

ELINBAUM, Pablo; GALLAND, Daniel. **Analysing contemporary metropolitan spatial plans in Europe through their institutional context, instrumental content and planning process.** *European Planning Studies*, v. 24, n. 1, p. 181-206, 2016.

EVERS, David. **Formal institutional change and informal institutional persistence: the case of Dutch provinces implementing the Spatial Planning Act.** *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 33, n. 2, p. 428-444, 2015.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana.** *Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, nº 1, p. 103-132, jul/dez 2015.

FRICKE, Carola. **Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective - Metropolregionen als ein sich wandelndes Policy-Konzept im Vergleich.** *Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning*, v. 75, n. 3, p. 291-305, 2017.

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

GEDDES, Patrick. **Cidades em Evolução.** Campinas, Papirus, 1994.

GENERALITAT DA CATALUNHA. Departamento de Território e Sustentabilidade. **Site institucional do Plano Territorial Metropolitano de Barcelona de 2010.** Disponível em:
<http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/01_planificacio_territorial/plans_territorials_nou/territorials_parciais/ptp_metropolita_de_barcelona/> Acesso em 22 fev. 2018.

_____. **Lei 23, de 21 de novembro de 1983.** Lei de política territorial. Barcelona, 1983. Disponível em:
<http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=15808&action=fitxa /> Acesso em 20 mar.2018.

_____. **Lei 1, de 16 de março de 1995.** Lei que aprova o Plano Territorial Geral da Catalunha. Barcelona, 1995. Disponível em:
<http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=120969&language=ca_ES&action=fitxa /> Acesso em 20 mar. 2018.

_____. **Decreto 142, de 12 de julho de 2005.** Aprovação do regulamento dos procedimentos de elaboração, tramitação e aprovação dos planos territoriais parciais. Barcelona, 2005. Disponível em:
<<https://diario-oficial-generalitat-catalunya.vlex.es/vid/elaboracion-planos-territoriales-parciales-19459293/>> Acesso em 20 mar.2018.

_____. **Acordo Governamental 77 de 20 de abril de 2010.** Acordo pelo qual se aprova definitivamente o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona. Barcelona, 2010. Disponível em:
<http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=529317&language=ca_ES&action=fitxa > Acesso em 20 mar. 2018.

_____. **Lei 31, de 27 de julho de 2010.** Lei da Área Metropolitana de Barcelona. Barcelona, 2010. Disponível em:
<<http://www.amb.cat/es/web/amb/la-institucio/marc-juridic>> Acesso em 28 abr. 2018.

GERBER, Elisabeth R.; LOH, Carolyn G. **Spatial dynamics of vertical and horizontal intergovernmental collaboration.** Journal of Urban Affairs, v. 37, n. 3, p. 270-288, 2015.

GOVERNO DE SANTA CATARINA, **Lei Complementar Nº 495.** Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz Do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste E do Contestado. Florianópolis, 2010.

_____. **Lei Complementar n.º 636.** Florianópolis, 2014.

_____. **Projeto de Lei Complementar (PLC) 0007.3.** Altera a Lei Complementar nº 636, de 2014, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), e estabelece outras providências. Florianópolis, 2017.

_____. **Projeto de Lei Complementar (PLC) 0023.3** Altera a Lei Complementar nº 636, de 2014, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), e estabelece outras providências. Florianópolis, 2017.

_____. **Edital 0064/2016.** Disponível em:

<[sistemas.sc.gov.br/sea/portaldecompras/docsb.asp?orgao=SEA-DGMS&anexo=Retificacao_edital_0064_2016_1\(1\).doc](http://sistemas.sc.gov.br/sea/portaldecompras/docsb.asp?orgao=SEA-DGMS&anexo=Retificacao_edital_0064_2016_1(1).doc)> Acesso em 20 mar. 2017.

_____. **Site institucional da Secretaria de Estado do Planejamento.**

Disponível em: <<http://sc.gov.br/mais-sobre-transportes-e-estradas/mobilidade-urbana-pauta-reuniao-do-comite-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis>> Acesso em 20 mar. 2017.

GOVERNO DE SÃO PAULO, **Lei Complementar Nº 1.139.**

Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas. São Paulo, 2011.

_____. **Site institucional do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo.** Disponível em: <<https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/>> Acesso em 05 nov. 2017.

_____. **Site institucional da Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A.** Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/>> Acesso em 05 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 59.094.** Institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, 2013.

GRANFPOLIS. **Site institucional da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis.** Disponível em: <<http://www.granfpolis.org.br/>> Acesso em 10 fev. 2017.

HALL, Peter; TEWDWR-JONES, Mark. **Urban and regional planning.** Routledge, 2010.

HARRISON, John; HOYLER, Michael. **Governing the new metropolis.** 2014.

HOSHINO, Thiago de A. P; MOURA, Rosa. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Observatório das Metrópoles-INCT/CNPq; IPEA-PNPD, 2015.

Disponível em:

<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf> Acesso em 10 fev. 2017.

HARVEY, David. **A produção Capitalista do Espaço.** 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. **Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy.** Routledge, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, **Atlas Escolar,** 2014. Disponível em:

<http://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_regioes_metropolitanas.pdf> Acesso em 19 fev. 2017.

_____. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2. Ed., 2016.

_____. **Censo demográfico de 2010.** Disponível em <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 19 fev. 2017.

INSTITUTO DE ESTATÍSTICA DA CATALUNHA – IDESCAT. Site institucional. Disponível em: <<https://www.idescat.cat/>> Acesso em 08 fev. 2018.

KLINK, J. **Novas governanças para as áreas metropolitanas.** O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro”. In: Cadernos Metrôpole. São Paulo, v. 11, n. 22, jul/dez 2009, pp.415-433.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade.** 1. ed. São Paulo: Ed. Moraes, 1991. 145p.

LEVELT, Melika; JANSSEN-JANSEN, Leonie. **The Amsterdam Metropolitan Area challenge: opportunities for inclusive coproduction in city-region governance.** Environment and Planning C: Government and Policy, 2013, 31.3: 540-555.

LIMONAD, Ester. **Urbanização Dispersa - Mais uma forma de Expressão Urbana?** Revista Formação, nº14 volume 1 – p. 31-45, 2011.

MARICATO, E. **Metrópoles desgovernadas.** Dossiê São Paulo, Hoje. Estud. av. vol.25 no.71 São Paulo Jan./Apr. 2011.

MAZZEO, Giuseppe. **Planning assignments of the Italian metropolitan cities.** Early trends. Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment, v. 10, n. 1, p. 57-76, 2017.

MENCIO, M.; ZIONI, S. **A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrôpole.** Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf> Acesso em: 09 jun. 2017.

MIRALLES-GUASCH, Carme; PUJOL, Antoni F. Tulla. **La región metropolitana de Barcelona. Dinámicas territoriales recientes.** Boletín de la Asociación de geógrafos españoles, n. 58, 2012.

MORAES, Sergio Torres. **Uma luz na cidade: subsídios para estudos de requalificação urbana.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2014.

MORAES, Sergio Torres; GUARDA, Antonio; ZACCHI, Gabriela Stein. **A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o estatuto da metrópole.** Geosul, v. 33, n. 67, p. 38-60, 2018.

MUÑOZ, Francesc M. **UrBANALització la producció residencial de baixa intensitat a la província de Barcelona, 1985-2001.** Universitat Autònoma de Barcelona, 2006.

NEL-LO I COLOM, Oriol. **El planeamiento territorial en Cataluña.** Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, v. 47, n. 2, p. 131-167, 2011.

OBSERVATÓRIO DA MOBILIDADE URBANA – UFSC. **Novo Transporte Coletivo Metropolitano**, II Seminário de Integração Metropolitana no Transporte, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<http://observatoriodamobilidadaurbana.ufsc.br/files/2016/05/1.-Novo-Transporte-Coletivo-Metropolitano.pdf>> Acesso em: 09 jun. 2017.

OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO – OCFP. Site institucional. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/>> Acesso em: 09 jul. 2018.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Site institucional. Disponível em: <<http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/banco-de-dados-sobre-consorcios-publicos-no-brasil/>> Acesso em: 09 jul. 2018.

PATTI, Daniela. **Metropolitan governance in the peri-urban landscape: The tower of Babel? The case of the Vienna–Bratislava metropolitan region.** Planning Practice & Research, v. 32, n. 1, p. 29-39, 2017.

PIRES, Valdemir; GAETA, Antonio Carlos. **El gobierno de las megalópolis, el caso de Brasil–São Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos/The Governments of the Megalopolises, the Case of Brazil–São Paulo:**

Metropolitan Administration, Decentralization and Participation as Simultaneous Challenges. *Política y Sociedad*, v. 47, n. 3, p. 187, 2010.

PLANO ESTRATÉGICO METROPOLITANO DE BARCELONA. Site institucional. Disponível em: <<https://pemb.cat/>> Acesso em: 02 abr. 2018.

PLAMUS. Site institucional. Disponível em: <<http://www.plamus.com.br>> Acesso em: 02 abr. 2017.

_____. **Consolidação das Propostas e Plano de Implementação.** Relatório Final Volume I. Produto 19. Florianópolis, 2015. Disponível em: <http://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br/files/2016/05/PLAMUS_Produto_19_Relatorio_Final_Volume_I.pdf> Acesso em: 02 abr. 2017.

POPESCU, Oana; ȘTEFAN-GORÎN, Jianca; TACHE, Antonio. **Theoretical Aspects of Territorial and Metropolitan Governance.** *Urbanism. Architecture. Constructions/Urbanism. Arhitectura. Constructii*, v. 8, n. 1, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Site institucional. Disponível em: <<http://smul.prefeitura.sp.gov.br/panorama/pdf/pag03.pdf>> Acesso em: 01 dez. 2017.

RAYLE, Lisa; ZEGRAS, Christopher. **The emergence of inter-municipal collaboration: Evidence from metropolitan planning in Portugal.** *European Planning Studies*, v. 21, n. 6, p. 867-889, 2013.

REIS, Almir Francisco. **Ilha de Santa Catarina: permanências e transformações.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2012.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano.** São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M. **Estatuto da Metrôpole: avanços, limites e desafios,** 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_k2>

&view=item&id=1148:estatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=en#>. Acesso em: 09 jun. 2017.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. 2. reimp. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 174p.

_____. **Da totalidade ao lugar**. 1. ed., 2. reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SARTORI, G. **Método comparativo e política comparada**. In: A Política. SARTORI, G. Brasília: Editora UnB. 1981, pp.203-257.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas - Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos** - 1ª Ed. 2010.

SEGURA, Sergio; PEDREGAL, Belen. **Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans: A Spanish Case Study**. Sustainability, v. 9, n. 10, p. 1706, 2017.

SIEBERT, Claudia. **Arranjos Institucionais e Trajetória do Planejamento Territorial em Santa Catarina**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.119, jul./dez. 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SOUZA, Helena Maria Corrêa de. **A gestão da região metropolitana de Florianópolis de 1998 a 2007**. 2014. Pesquisa para dissertação de mestrado – MPPT/UDESC. Florianópolis, 2014.

_____. **O Desafio Metropolitano - Um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

SORIA, Julio Alberto; VALENZUELA, Luis Miguel. **A method for the evaluation of metropolitan planning: application to the context in Spain**. European Planning Studies, v. 21, n. 6, p. 944-966, 2013.

SUGAI, Maria Inês et al. **Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis**. 2002

VAZQUEZ, Jose Antonio; GONZÁLEZ, Román Rodríguez. **Instrumentos de Ordenación del Territorio en España**. In *Territorio. Ordenar Para Competir*, p. 183-205, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/282642610_Instrumentos_de_Ordenacion_del_Territorio_en_Espana> Acesso em: 12 abr. 2018.

VIGLIANISI, Angela. **Application of Evaluation Tools in Support of Decision Making Participation. The Case Study of Reggio Calabria, a Metropolitan City**. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, v. 223, p. 277-284, 2016.

VILLAÇA, F. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras**. São Paulo: Nobel, 2012.

ZIMMERMANN, Karsten; GETIMIS, Panagiotis. **Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue - Re-Scaling stadtreionaler Governance und Planung in Europa: eine Einleitung zum Themenheft**. *Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning*, v. 75, n. 3, p. 203-209, 2017.

APÊNDICE A – Artigos Científicos Seleccionados Através da Revisão Sistemática

Quadro 6 - Artigos Científicos Seleccionados Através da Revisão Sistemática

	Título	Autor	Periódico Publicado
1	Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue	ZIMMERMAN, Karsten. GETIMIS, Panagiotis.	Raumforsch Raumordn (2017) 75:203–209 DOI 10.1007/s13147-017-0482-3
2	Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective	FRICKE, Carola.	Raumforsch Raumordn (2017) 75:291–305 DOI 10.1007/s13147-016-0450-3
3	Planning Assignments of the Italian Metropolitan Cities. Early Trends	MAZZEO, Giuseppe.	TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment (2017) 57-76 DOI: 10.6092/1970-9870/5021
4	Metropolitan Governance in the Peri-Urban Landscape: The Tower of Babel? The Case of the Vienna–Bratislava Metropolitan Region	PATTI, Daniela.	Planning Practice & Research (2016) DOI: 10.1080/02697459.2016.1146431
5	Theoretical Aspects of Territorial and Metropolitan Governance	POPESCU, Oana. ȘTEFAN-GORÎN, Jianca. TACHE, Antonio.	Urbanism. Arhitectură. Construcții (2017) Vol. 8 / Nr. 1
6	The development of metropolitan regions in Germany in light of the restructuring of the German states: two temporally overlapping discourses	DILLER, Christian.	European Planning Studies (2016), 24:12, 2154-2174 DOI:10.1080/09654313.2016.1258040
7	Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process	ELINBAUM, Pablo. GALLAND, Daniel.	European Planning Studies (2016), 24: 1, 181–206 DOI:10.1080/09654313.2015.1036843
8	Strategic spatial planning under regime governance and localism: experiences from the North West of England	BAFARASAT, Abbas Z. BAKER, Mark.	TPR, 87 / 6 (2016) DOI:10.3828/tp.2016.43
9	With the metropolitan city: identity needs and strategic opportunities within	DE PAOLI, Rosa Grazia.	Procedia - Social and Behavioral Sciences 223 (2016) 113 – 118

			DOI: 10.1016/j.sbspro.2016.05.324
10	Application of Evaluation Tool in Support of Decision Making Participation. The Case Study of Reggio Calabria, a Metropolitan City.	VIGLIANISI, Angela.	Procedia - Social and Behavioral Sciences 223 (2016) 277 – 284 DOI: 10.1016/j.sbspro.2016.05.367
11	Can We Plan Too Much? – The Case of the 2010 Metropolitan Strategy for Adelaide	BUNKER, Raymond.	Australian Journal of Public Administration (2015), vol. 74, no. 3, pp. 381–389 DOI:10.1111/1467-8500.12099
12	Formal institutional change and informal institutional persistence: the case of Dutch provinces implementing the Spatial Planning Act	EVERS, David	Environment and Planning C: Government and Policy (2015), volume 33, pages 428-444 DOI:10.1068/c1391_
13	Collaborative Planning by Metropolitan Planning Organizations: A Test of Causal Theory	DEYLE, Robert E. WIEDENMAN, Ryan E.	Journal of Planning Education and Research (2014) Vol. 34(3) 257 –275 DOI: 10.1177/0739456X14527621
14	Governing the new metropolis	HARRISON, John. HOYLER, Michael.	Urban Studies (2014) Vol. 51(11) 2249–2266 DOI: 10.1177/0042098013500699
15	Spatial Dynamics of Vertical and Horizontal Intergovernmental Collaboration	GERBER, Elisabeth R. LOH, Carolyn G.	JOURNAL OF URBAN AFFAIRS, (2014) Volume 37, Number 3, pages 270–288. DOI: 10.1111/juaf.12139
16	The Emergence of Inter-Municipal Collaboration: Evidence from Metropolitan Planning in Portugal	RAYLE, Lisa. ZEGRAS, Christopher.	European Planning Studies (2013) Vol. 21, No. 6, 867–889, DOI:10.1080/09654313.2012.722932
17	The Amsterdam Metropolitan Area challenge: opportunities for inclusive coproduction in city-region governance	LEVELT, Melika. JANSSEN-JANSEN, Leonie.	Environment and Planning C: Government and Policy (2013) volume 31, pages 540-55 DOI:10.1068/c11216
18	A Method for the Evaluation of Metropolitan Planning: Application to the Context in Spain	VALENZUELA, Luis Miguel SORIA, Julio Alberto	European Planning Studies, 2013 Vol. 21, No. 6, 944–966, http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.722935

Fonte: Elaborada pela autora (2017).

ANEXO A – Modelos de Análise Utilizados Como Referência Metodológica

Quadro 7 - Parâmetros de Elinbaum e Galland para análise de planos territoriais metropolitanos

Table 2. Clusters of key variables and parameters to analyse metropolitan spatial plans		
Analytical cluster	Variable	Parameter
Institutional context	Legal framework	Conforming vs. performing
	Participating institutions	Monolithic vs. coalition
Instrumental content	Thematic scope	General vs. selective
	Form/effect	Binding vs. indicative (or both)
	Spatial model	Monocentric vs. polycentric
	Fuzziness	Schematic vs. blueprint
Planning process	Time-element	Incremental (phasing) vs. optional
	Planners' role	Technocratic vs. participative
	Leadership	Public vs. private vs. PPP
	Evaluation	Continuous (means-ends) vs. intermittent

Source: Adapted from original sets of categories proposed by Faludi and van der Valk (1994).
 Note: PPP, public–private partnership.

Fonte: Elinbaum, Galland (2016).

Quadro 8 - Parâmetros de Soria e Valenzuela para a análise de planos territoriais metropolitanos

Table 5. Interactive evaluation criteria for the application of the MPE methodology in the MAG

Evaluation	Criterion (verification of the following qualities)	Evaluation technique
Adaptation capacity	Plans analyse the goodness of fit between the proposal and the consumption of resources and energy	Reading and analysis of the contents of the metropolitan plan
	Plans analyse the goodness of fit between demographic evolution and the building stock	Analysis of the socio-economic variables in the metropolitan plan
	Plans give priority at a temporal level to the implementation of proposals based on metropolitan dynamics	Study of metropolitan trends of variables included in the metropolitan plan
	The municipal plan proposes different scenarios—proposals to decide on	Analysis of plans proposed in the metropolitan plan
	Plans propose gradual scenarios, depending on the metropolitan plan and processes	
Innovation capacity	Plans incorporate a system for monitoring the outcomes	Reading and analysis of the metropolitan plan
	Plans incorporate the proposals of other sectorial and/or neighbouring plans	Interviews with the authors of the plan and the members of the government agency
	Plans include an analysis of the metropolitan significance of the proposals	
	Plans use specific software applications such as PSS and/or DSS	
Plans use simulation scenarios		
Governance capacity	The citizens were surveyed during the elaboration of plans	Reading and analysis of the metropolitan plan
	Interactive means of participation were used during the elaboration of plans	Interviews with the authors of the plan and the members of the government agency
	Working committees were set up with neighbouring municipalities during the elaboration of plans	
	Work groups were created with the different government agencies involved in the elaboration of plans	
	The municipal plan fosters the creation of new organs for the management of spaces of metropolitan interest	
	Plans analyse the goodness of fit between the proposal and the consumption of resources and energy	

Note: PSS, planning support system; DSS, decision support system.

Fonte: Soria, Valenzuela (2013).

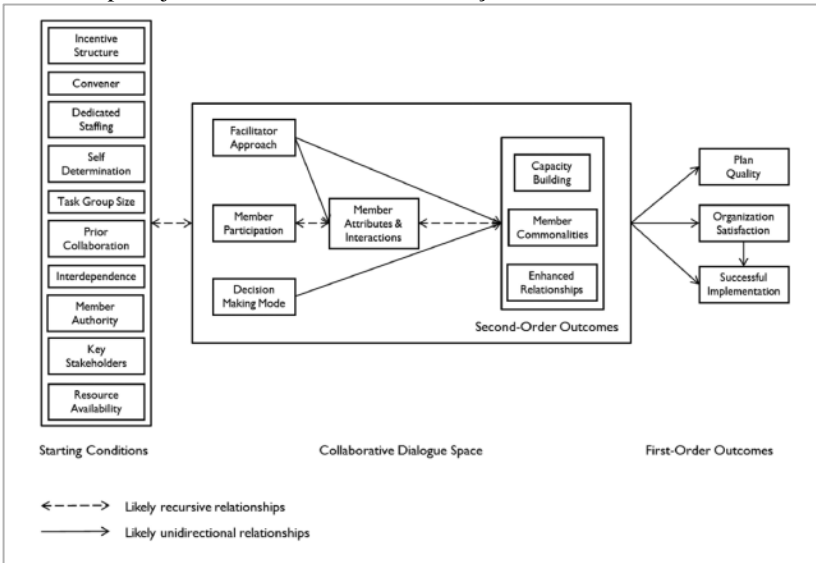
Quadro 9 - Parâmetros de Levelt e Janssen-Jansen para a análise da estrutura das redes voluntárias de políticas regionais e sua eficácia, eficiência e legitimidade democrática

Table 2. Different perspectives on legitimacy, effectiveness, and efficiency of city-regional governance.

	Legitimacy	Effectiveness and efficiency	Relation to structure of city-regional governance
Principle of subsidiarity	If better outcomes than individual municipalities can reach	Are prerequisite for legitimacy	What outcomes are desired by whom? Not all stakeholders might be taken into account, and this may weaken legitimacy
Input legitimacy	Formal and legal aspects: does the regional body have the right to act?	Not relevant	Right to act depends on subsidiarity: is regional governance needed or not? See above
Process legitimacy	Relevant stakeholders should be included and proper deliberation should take place to get positive evaluation of policy by stakeholders	Can be reached only when all relevant stakeholders are included and proper deliberation takes place	How to include every stakeholder and have proper deliberations when participation is voluntary?
Output legitimacy	Output is legitimate when it gets a positive evaluation by all stakeholders	Without a good process, this will not be reached	How to come to a good process and evaluation of policy when participation is voluntary?
Logic of consequence	Policy is legitimate when it solves a problem	Depends on what problem should be solved	Problems at the city-regional level and of stakeholders may differ—hence, also what is seen as legitimate, effective, and efficient and what policy will be supported in the end
Logic of appropriateness	Legitimate is what is feasible in the light of the political and cultural context in which policies are developed and have to be implemented	Whether policies can become effective and efficient depends on how appropriate the policies are deemed at the level where policies need to be implemented	What is deemed appropriate at the level of the city-region might not be deemed appropriate at the level of individual municipalities—hence, implementation of regional policies might become a huge problem

Fonte: Levelt, Janssen-Jansen (2013).

Quadro 10 - Modelo conceitual e o causal básico de Deyle e Wiedenman para análise de planejamento colaborativo e construção de consenso



Fonte: Deyle, Wiedenman (2014).

ANEXO B – Dados Demográficos das Regiões Metropolitanas

Tabela 1 - Dados Demográficos da Região Metropolitana de Barcelona

Município	Densidade dem. (hab/km²) (2017)	Percentual de residentes ocupados que trabalham no próprio município (2011)	Percentual de estudantes do ensino fundamental que estudam no próprio município (2017)
Abrera	620,01		74
Aiguafreda	318,22		42
Alella	1004,69		69
Ametlla del Vallès	587,64		69
Arenys de Mar	2276,74		83
Arenys de Munt	409,95		68
Argentona	477,67		73
Avinyonet del Penedès	56,74		32
Badalona	10191,12	42	90
Badia del Vallès	14479,57		81
Barberà del Vallès	3954,27	33	70
Barcelona	15992,2	79	97
Begues	135,40		71
Bigues i Riells	312,74		69
Cabrera de Mar	511,58		53
Cabrils	1034,89		52
Caldes de Montbui	458,93		85
Caldes d'Estrac	3207,95		34
Calella	2310,12		87
Campins	68,31		27
Canet de Mar	2594,06		83
Canovelles	2424,17		66
Cànoves i Samalús	99,55		36
Canyelles	308,36		68
Cardedeu	1504,95		85
Castellar del Vallès	529,41	40	81
Castellbisbal	396,29		83
Castellcir	21,15		53
Castelldefels	5124,63	39	80
Castellet i la Gornal	47,03		20
Castellterçol	74,42		71
Castellví de la Marca	54,71		48

Castellví de Rosanes	111,47		25
Cerdanyola del Vallès	1880,49	37	83
Cervelló	367,67		59
Collbató	243,16		68
Corbera de Llobregat	770		69
Cornellà de Llobregat	12296	34	77
Cubelles	1090,88		74
Dosrius	127,620		62
El Masnou	6869,61		77
El Papiol	452,77		47
El Prat de Llobregat	2020,92		87
Esparriguera	798,86	37	85
Esplugues de Llobregat	9941,95	27	69
Figaró-Montmany	71,84		31
Fogars de Montclús	11,53		0
Font-rubí	36,29		46
Gallifa	11,02		0
Gavà	1509,35	35	87
Gelida	273,47		76
Granera	3,28		0
Granollers	4081,70		89
Gualba	61,09		50
La Garriga	850,21		88
La Granada	323,92		46
La Llagosta	4403,63		85
La Palma de Cervelló	549,08		45
La Roca del Vallès	285,52		69
Les Cabanyes	823,47		37
Les Franqueses del Vallès	672,06		74
L'Hospitalet de Llobregat	20548,71	37	82
Lliçà d'Amunt	668,74		66
Lliçà de Vall	589,65		57
Llinars del Vallès	352,84		74
Malgrat de Mar	2079,93		84
Martorell	2169,35	47	89
Martorelles	1313,57		38
Matadepera	362,22		72
Mataró	5598,18	59	95
Mediona	47,33		45

Molins de Rei	1593,90	30	85
Mollet del Vallès	4747,26	36	91
Montcada i Reixac	1487,26	37	81
Montgat	3662,41		69
Montmeló	2187		80
Montornès del Vallès	1587,48		79
Montseny	12,81		35
Olèrdola	118,24		43
Olesa de Bonesvalls	56,31		30
Olesa de Montserrat	1416,23	39	89
Olivella	94,32		40
Òrrius	122,61		48
Pacs del Penedès	143,85		48
Palafolls	553,80		74
Palau-solità i Plegamans	979,63		80
Pallejà	2141,13		77
Parets del Vallès	2080,04		81
Pineda de Mar	2453,35	47	77
Pla del Penedès	128,73		58
Polinyà	953,69		76
Pontons	17,57		31
Premià de Dalt	1574,58		61
Premià de Mar	2453,35	29	77
Puigdàlber	1265		42
Rellinars	41,31		54
Ripollet	8755,34	30	83
Rubí	2339,56	47	84
Sabadell	5555,2	51	91
Sant Adrià de Besòs	9604,21	26	68
Sant Andreu de la Barca	4988	40	83
Sant Andreu de Llavaneres	909,38		68
Sant Antoni de Vilamajor	438,3		34
Sant Boi de Llobregat	3832,651	40	89
Sant Cebrià de Vallalta	211,09		42
Sant Celoni	269,63		75
Sant Climent de Llobregat	373,54		49
Sant Cugat del Vallès	1844,83	38	80

Sant Cugat Sesgarrigues	157,05		49
Sant Esteve de Palautordera	248,87		70
Sant Esteve Sesrovires	413,25		69
Sant Feliu de Codines	403		72
Sant Feliu de Llobregat	3736,10	32	81
Sant Fost de Campsentelles	658,85		66
Sant Iscle de Vallalta	72,87		41
Sant Joan Despí	5982,5	34	65
Sant Just Desvern	2170,12		59
Sant Llorenç d'Hortons	129,15		44
Sant Llorenç Savall	57,43		44
Sant Martí Sarroca	90,64		68
Sant Pere de Ribes	738,77	33	78
Sant Pere de Riudebitlles	435,50		53
Sant Pere de Vilamajor	124,22		62
Sant Pol de Mar	672,24		64
Sant Quintí de Mediona	156,79		67
Sant Quirze del Vallès	1412,01		67
Sant Quirze Safaja	23,92		28
Sant Sadurní d'Anoia	672,41		89
Sant Vicenç de Montalt	779,13		64
Sant Vicenç dels Horts	3072,63	33	82
Santa Coloma de Cervelló	1076,4		72
Santa Coloma de Gramenet	16736,14	28	86
Santa Eulàlia de Ronçana	500,63		77
Santa Fe del Penedès	111,76		47
Santa Margarida i els Monjos	435,89		79
Santa Maria de Martorelles	190,24		38
Santa Maria de Palautordera	548,17		64
Santa Perpètua de Mogoda	1615,54	31	82
Santa Susanna	265,39		50

Sentmenat	306,18		76
Sitges	650,55	39	83
Subirats	53,89		39
Tagamanent	7,52		0
Teià	955,20		49
Terrassa	3084,77	57	90
Tiana	1069,12		45
Tordera	197,84		82
Torrelavit	59,19		43
Torrelles de Foix	61,08		39
Torrelles de Llobregat	439,48		63
Ullastrell	280,985		47
Vacarisses	155,47		77
Vallgorguina	126,02		36
Vallirana	619,09		77
Vallromanes	236,05		39
Viladecans	3224,46	31	84
Viladecavalls	367,94		74
Vilafranca del Penedès	2011,80	55	90
Vilalba Sasserra	114,04		55
Vilanova del Vallès	347,69		79
Vilanova i la Geltrú	1944,01	54	92
Vilassar de Dalt	1011,4		73
Vilassar de Mar	5159		70
Vilobí del Penedès	117,13		46

Fonte: Idescat

Tabela 2 - Dados Demográficos da Região Metropolitana de São Paulo

Município	Densidade dem. (hab/km ²) (estimada 2017)	Percentual de residentes ocupados que trabalham no próprio município (2010)	Percentual de estudantes do ensino fundamental que estudam no próprio município (2010)
Arujá	898,75	65	83
Barueri	4071,99	69	83
Biritiba-Mirim	100,17	72	90
Caieiras	1005,95	52	81
Cajamar	562,62	75	83
Carapicuíba	11479,97	43	79
Cotia	733,81	68	83
Diadema	13586,58	59	80
Embu das Artes	3793,49	47	81
Embu-Guaçu	438,64	70	87
Ferraz de Vasconcelos	6388,45	43	80
Francisco Morato	3502,01	36	89
Franco da Rocha	1125,98	47	86
Guararema	107	86	85
Guarulhos	4233,51	79	90
Itapeçerica da Serra	1133,9	51	85
Itapevi	2776,52	44	87
Itaquaquecetuba	4365,14	53	86
Jandira	6962,69	42	73
Juquitiba	59,42	82	89
Mairiporã	298,1	75	85
Mauá	7462,65	55	86
Mogi das Cruzes	608,95	81	94
Osasco	10744,31	63	84
Pirapora do Bom Jesus	167,52	54	92
Poá	6689,53	46	81
Ribeirão Pires	1229,86	56	79
Rio Grande da Serra	1359,57	33	76
Salesópolis	39,77	79	88
Santa Isabel	154,17	74	87

Santana de Parnaíba	732,91	56	79
Santo André	4068,85	62	81
São Bernardo do Campo	2020,56	70	87
São Caetano do Sul	10410,8	57	77
São Lourenço da Serra	82,94	72	80
São Paulo	7959,27	96	94
Suzano	1409,88	65	89
Taboão da Serra	13715,62	48	79
Vargem Grande Paulista	1184,92	63	83

Fonte: IBGE

Tabela 3 - Dados Demográficos da Região Metropolitana de Florianópolis

Município	Densidade dem. (hab/km ²) (estimada 2017)	Percentual de residentes ocupados que trabalham no próprio município (2010)	Percentual de estudantes do ensino fundamental que estudam no próprio município (2010)
Águas Mornas	19,23	75	79
Alfredo Wagner	13,59	97	87
Angelina	9,88	92	90
Anitápolis	5,99	98	91
Antônio Carlos	35,65	84	86
Biguaçu	180,91	59	84
Canelinha	78,29	80	83
Florianópolis	719,32	93	93
Garopaba	191,34	90	93
Governador Celso Ramos	121,42	58	85
Leoberto Leal	10,78	98	75
Major Gercino	11,19	90	84
Nova Trento	34,99	85	83
Palhoça	417,39	60	80
Paulo Lopes	16,36	75	85
Rancho Queimado	10,02	96	83
Santo Amaro da Imperatriz	65,71	66	90
São Bonifácio	6,29	96	77
São João Batista	174,81	96	84
São José	1593,30	63	89
São Pedro de Alcântara	40,00	58	79
Tijucas	132,09	90	80

Fonte: IBGE