



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
DOUTORADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**RAFAEL CARRERA-FREITAS**

**A DESCENTRALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA  
DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO:  
A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR FRENTE A  
OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO COMPARTILHADA.**

Salvador  
2017

**RAFAEL CARRERA-FREITAS**

**A DESCENTRALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA  
DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO:  
A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR FRENTE A  
OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO COMPARTILHADA**

Tese apresentada ao Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientadores: Prof. Dr. Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva (*in memoriam*) e Prof. Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos

Salvador  
2017

Ficha Catalográfica. UCSAL. Sistema de Bibliotecas.

C314 CARRERA-FREITAS, Rafael.

A descentralização como estratégia democrática para o desenvolvimento: a região metropolitana de salvador frente a outras experiências de gestão compartilhada / Rafael Carrera Freitas. – Salvador, 2017  
318 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Católica do Salvador. Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof Dr. Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva (*in memorian*)  
Orientador: Prof. Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos

1. Governabilidade Metropolitana. 2. Região Metropolitana de Salvador  
3. Democracia Deliberativa 4. Desenvolvimento 5. Descentralização  
I. Universidade Católica do Salvador. Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. II. Título.

CDU 711.4(813.8)



## UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social

Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social

### TERMO DE APROVAÇÃO

**RAFAEL CARRERA FREITAS**

**“A DESCENTRALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICA PARA O  
DESENVOLVIMENTO: A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR FRENTE A OUTRAS  
EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO COMPARTILHADA”.**

Tese aprovada como requisito final para obtenção do grau de Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Salvador, 27 de julho de 2017

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Pedro de Almeida Vasconcelos (orientador)  
Doutor em Geografia  
Universidade Católica do Salvador

Profa. Dra. Silvana Sá de Carvalho  
Doutora em Geografia  
Universidade Católica do Salvador

Prof. Dr. André Alves Portella  
Doutora em Arquitetura e Urbanismo  
Universidade Católica do Salvador

Profa. Dra. Daniela Campos Libório  
Doutora em Direito  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof. Dr. Edvaldo Pereira de Brito  
Doutor em Direito  
Universidade Federal da Bahia

Ao querido orientador Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva, também amigo e companheiro das minhas dúvidas e angústias na construção desta tese, e incentivador, desde a abertura de portas junto ao professor Horácio Capel Saez – viabilizando a minha pesquisa no exterior – e inclusive na dor de sua despedida, por saber que acima de tudo deveria continuar e honrar os seus sábios ensinamentos, porque era isso que esperava de mim.

À minha avó Helena, por sempre ter-me acolhido em seu colo nas horas de cansaço, mesmo quando não podia vê-la, e por sempre ter sonhado em ter um neto doutor.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer à família e aos professores pode ser um lugar comum, mas...

Agradecer à minha esposa e filhas, que aceitaram me acompanhar na ousada pretensão de pesquisar *in loco*, em outro país, reestruturando totalmente as suas vidas... este é um agradecimento imensurável.

Agradecer aos meus pais por terem recebido e acolhido seu filho, mais uma vez, em suas vidas, alterando as suas rotinas... isto é um agradecimento de coração.

Agradecer a meu irmão e família, por terem compreendido o meu isolamento, na tarefa de estudar, quando – depois de quinze anos – voltamos a morar juntos, e terem cuidado de minha família na minha ausência... isto é um agradecimento de felicidade.

Agradecer à minha chefe, amiga e pessoa muito generosa, por ter percebido que neste momento precisava dividir-me entre o trabalho formal e a construção desta tese... isto é um agradecimento fraterno.

Agradecer ao professor Capel, que me aceitou em sua equipe, em condições especiais e informais, pela amizade com meu orientador, e que tanto me ensinou como se fosse realmente um co-orientador... isto é um agradecimento de fidelidade.

Agradecer, ainda, em especial, ao professor-orientador Pedro de Almeida Vasconcelos, que me recebeu como filho “adotivo”, fazendo as vezes de mestre e educador, num momento de superação para ambos, encontrando tempo em sua vida para me direcionar... isto é um agradecimento sublime.

Assim, tenho a certeza de que posso e devo agradecer a Deus, por ter colocado obstáculos em minha vida, durante a construção deste trabalho, e, principalmente, por ter me ofertado com a presença de, hoje, amigos, e da minha grande família como porcionadores da concretização de um grande desejo.

CARRERA-FREITAS, Rafael. A descentralização como estratégia democrática para o desenvolvimento: a Região Metropolitana de Salvador frente a outras experiências de gestão compartilhada. 318 f. ill. collar. 2017. Tese (Doutorado) – Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2017.

## RESUMO

Três em cada quatro habitantes da América Latina vivem em centros urbanos. No Brasil, cidades como: Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife apresentam evidentes problemas metropolitanos, exigindo ações coordenadas entre os Municípios, a sociedade civil e os agentes econômicos. Admite-se, em certas circunstâncias, a participação dos Estados membros e da União. O modelo de governabilidade interfederativa deverá ser capaz de garantir o equilíbrio federativo e a gestão democrática das cidades. A institucionalização das regiões metropolitanas, conquanto, desde 1988, seja papel dos Estados, precisa preservar a descentralização como estratégia de desenvolvimento, assegurando às instâncias político-administrativas locais, o protagonismo da execução de políticas públicas metropolitanas. De certa forma, o pluralismo político da Constituição brasileira de 1988, encontra melhores oportunidades para se manifestar em âmbito local, devendo ser criadas esferas públicas de participação e de deliberação acerca das funções de interesses comuns. Muito embora as primeiras regiões metropolitanas no Brasil tenham sido instituídas no ano de 1973, ao longo destes 44 anos verificou-se uma formação deficiente dos modelos de articulação intergovernamental, que, em geral, eram centralizadores e com baixo poder de mobilização social; enfim, adotavam uma gestão do tipo *top-down*. Em 2014, o Estado da Bahia publica a Lei Complementar nº 41 e funda novamente a região metropolitana de Salvador sob a roupagem de uma autarquia intergovernamental, intitulada Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS). Esta tese se propõe a estudar se a condução deste processo que deu ensejo à EMRMS obedeceu ao viés centralizador de outros modelos de governabilidade ou se rompeu com esta tradição, promovendo uma institucionalização mais descentralizada e democrática. Apoiada em alguns cenários internacionais, especialmente no modelo de governabilidade adotado nas regiões de Barcelona (Espanha), Turim (Itália) e em algumas outras experiências de gestão metropolitana dentro do próprio país, esta tese levanta, como hipótese, que os instrumentos urbanísticos metropolitanos devem obedecer aos princípios de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, privilegiando a participação direta, construindo gestões do tipo *bottom-up*. O propósito principal é demonstrar que o desenvolvimento metropolitano depende do empoderamento das comunidades que vivem nesses Municípios que integram a região metropolitana. Este trabalho se vale das ideias de Jürgen Habermas acerca da democracia deliberativa e das noções de desenvolvimento de Amartya Sen, como bases teóricas para fundamentar suas conclusões. Questiona ainda a legitimidade da EMRMS, uma vez que não se valeu dos princípios de gestão democrática prestigiados pelo Estatuto da MetrÓpole e por ter conferido ao Estado da Bahia uma posição privilegiada frente aos demais entes subnacionais. Para realizar esta pesquisa, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, apropriando-se do estruturalismo e do institucionalismo. Foram feitos levantamentos bibliográficos e visitas a órgãos e instituições públicas, bem como pesquisa documental.

**Palavras-chave:** Governabilidade Metropolitana. Região Metropolitana de Salvador. Democracia Deliberativa. Desenvolvimento. Descentralização.

CARRERA-FREITAS, Rafael. Decentralization as a democratic strategy for development: Metropolitan Region of Salvador compared to other experiences of shared management. 318 f. ill. color. 2017. Thesis (Doctorate degree) – Doctorate degree in Territorial Planning and Social Development, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2017.

## **ABSTRACT**

Three out of four inhabitants of Latin America live in urban centers. In Brazil, cities such as: Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte and Recife, present evident metropolitan problems, requiring coordinated actions between Municipalities, civil society and economic agents. The participation of the Member States and the Union is admitted in certain circumstances. The interdepartmental governance model should be able to guarantee the federative balance and democratic management of cities. Although the institutionalization of the metropolitan regions has been a role of the states since 1988, it should preserve decentralization as a development strategy, assuring to the local political-administrative authorities the protagonism of the execution of metropolitan public policies. To a certain extent, the political pluralism of the Brazilian Constitution of 1988 finds better opportunities to manifest itself at the local level, and public spheres of participation and deliberation should be created on the functions of common interests. Although the first metropolitan areas in Brazil were instituted in 1973, during these 44 years, there was a deficient formation of intergovernmental articulation models, which were generally centralized and with a low social mobilization power, in short, adopted top-down management. In 2014, the State of Bahia published a Complementary Law # 41 and reforms the metropolitan area of Salvador, under the guise of an intergovernmental authority entitled Metropolitan Entity of the Metropolitan Region of Salvador (EMRMS). This thesis proposes to study if the conduction of this process which gave rise to the EMRMS obeyed the centralizing bias of other models of governability or broke with this tradition, promoting a more decentralized and democratic institutionalization. Based on some international scenarios, especially in the governance model adopted in Barcelona / Es and Turin / It regions, and in other metropolitan management experiences within Brazil itself, this thesis assumes that metropolitan urban planning instruments must obey the principles of democratic management provided by the City Statute, favoring direct participation, building bottom-up management. The main purpose is to demonstrate that metropolitan development depends on the empowerment of the communities that live in these municipalities that are part of the metropolitan region. This work draws on the ideas of Jürgen Habermas about deliberative democracy and the notions of development of Amartya Sen, as theoretical bases to support its conclusions. This thesis also questions the legitimacy of the EMRMS, since it did not use the principles of democratic management prestige by the Metropolis Statute and because it conferred on the State of Bahia a privileged position if compared to other subnational entities. To carry out this research, the hypothetical-deductive method was used, appropriating structuralism and institutionalism. Bibliographical surveys and visits to public agencies and institutions, as well as documentary research were done.

**Key-words:** Metropolitan Governability. Metropolitan Region of Salvador. Deliberative Democracy. Development. Decentralization.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – População das Regiões Metropolitanas .....	122
Quadro 2 – Tamanho da população e classificação da aglomeração urbana .....	125
Quadro 3 – Uma classificação de arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras.....	191
Quadro 4 – PIB Total, por setores econômicos e per capita da RMS e seus municípios - 2010.....	236
Quadro 5 – Regiões metropolitanas do Brasil por população – acima de 1 milhão de habitantes – Estimativa para 2016.....	241
Quadro 6 – Planilha Representatividade.....	259

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Aumento da População de Salvador.....	121
Gráfico 2 – Relação tamanho-hierarquia da população das cidades que compõem a Região Metropolitana de Salvador - 1991, 2000 e 2010...133	
Gráfico 3 – Taxas de Participação nas Eleições Metropolitanas de Londres e Stuttgart.....	203
Gráfico 4 – Presença dos Municípios nas Reuniões com o CTEM.....	252
Gráfico 5 – Presença Municipal x Participação Ativa .....	255
Gráfico 6 – Representatividade .....	259

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Região Metropolitana de Barcelona .....	134
Mapa 2 – Região Metropolitana de Turim .....	140
Mapa 3 – Evolução Urbana de Salvador (1600-1940) .....	223
Mapa 4 – Localização da Região Metropolitana de Salvador no Estado da Bahia .....	232
Mapa 5 – Fluxo aproximado de veículos nas praças de pedágio na RM .....	235
Mapa 6 – Níveis de Interação Espacial na Macrorregião Metropolitana de Salvador .....	269

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Estrutura de Governança da Entidade Metropolitana da RMS.....	253
Figura 2 – Organograma de Unidades Administrativas EMRMS.....	274

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Origem do crescimento da População de Salvador, 1950-1970 .....	115
Tabela 2 – PIB Total (em mil reais) da RMS e de Seus Municípios – 1999, 2005 e 2012 .....	268
Tabela 3 – População das Cidades da RMS – 1970 a 2010.....	270

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AICE	Associação Internacional das Cidades Educadoras
ALBA	Assembleia Legislativa do Estado da Bahia
APCUB	Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil
ARSAL	Agência Reguladora e Fiscalizadora de Serviços Públicos de Salvador
AMB	Área Metropolitana de Barcelona
ATM	Autoritat del Transport Metropolità
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAE	Conselho Administrativo de Estado
CAF	Comitê de Articulação e Pactuação Interfederativa
CCC	Causação Circular e Cumulativa
CEBs	Comunidades Eclesiásticas de Base
CEPAL	Centro de Estudos para América Latina e Caribe
CIA	Complexo Industrial Aratu
CF	Constituição Federal de 1988
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMT	Corporação Metropolitana de Barcelona
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CONDER	Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia
CONFEGE	Conferência Nacional de Geografia e Cartografia
CP	Conselho Participativo
CTEM	Comitê Técnico da Entidade Metropolitana
DEM	Partido Democratas

DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DOM	Diário Oficial do Município do Salvador
EBPT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
EMA	Entidade Metropolitana de Meio Ambiente
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A.
EMRMS	Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador
EMS	Entidade Metropolitana de Salvador
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador
EUA	Estados Unidos da América
EUST	Estudo do Uso do Solo e Transportes da Região Metropolitana de Salvador
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
FRMS	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador
GAMBÁ	Grupo Ambientalista da Bahia
GEIPOT	Grupo Executivo de Integração da Política de Transporte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisas Aplicadas
LC	Lei Complementar
LOT	Lei de Organização do Território da Catalunha
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MIM	Macroárea de Integração Metropolitana
MMAMB	Macomunidad de Municípios del Área Metropolitana
MPBA	Ministério Público da Bahia
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho

OP	Orçamento Participativo
ONU	Organização das Nações Unidas
PLANDEB	Plano de Desenvolvimento da Bahia
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PLANDURB	Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMD	Plano Metropolitano de Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM	Região Metropolitana
RMB	Região Metropolitana de Barcelona
RMS	Região Metropolitana de Salvador
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento do Estado da Bahia
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SMSA	Standard Metropolitan Statical Areas
STCO	Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus
STF	Supremo Tribunal Federal
SURCAP	Superintendência de Urbanização da Capital
TJBA	Tribunal de Justiça da Bahia
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNDEF	Fundo de Democracia das Nações Unidas



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>2</b>	<b>MARCO REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO</b> .....	33
2.1	A IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES METROPOLITANAS.....	37
2.2	A DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO TERRITÓRIO REGIONAL: UMA VISÃO A PARTIR DE JÜRGEN HABERMAS E DE OUTROS AUTORES. ....	48
2.3	O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E A ARTICULAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS EM TORNO DE TEMAS REGIONAIS .....	73
2.4	O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONTABILIZANDO AVANÇOS E RETROCESSOS, SOB A ÓTICA DESENVOLVIMENTISTA DE AMARTHYA SEN. ....	83
2.5	UMA PROPOSTA METODOLÓGICA AFINADA COM O EMPODERAMENTO DAS COMUNIDADES METROPOLITANAS .....	89
<b>3</b>	<b>CIDADES METROPOLITANAS</b> .....	93
3.1	CIDADES METROPOLITANAS EM REDE.....	97
3.2	A INTEGRAÇÃO DAS CIDADES: UMA REFERÊNCIA À CIDADE DO SALVADOR, PRIMEIRA CAPITAL DO BRASIL. ....	110
3.3	CIDADES METROPOLITANAS AO REDOR DO MUNDO: PARA ALÉM DO CASO DE SALVADOR.....	121
<b>3.3.1</b>	<b>O Caso Barcelona</b> .....	128
<b>3.3.2</b>	<b>Cidades Metropolitanas Italianas: o Caso Turim</b> .....	140
3.4	A ARTICULAÇÃO EM REDE VERSUS A IDENTIZAÇÃO: UM BREVE COMENTÁRIO SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR .....	146
3.5	RELAÇÕES HORIZONTAIS E VERTICAIS ENTRE CIDADES: UMA ANÁLISE SOBRE HIERARQUIA E SOBRE CONTROLE DOS FLUXOS .....	150
<b>4</b>	<b>GOVERNO REGIONAL E AS INSTITUIÇÕES METROPOLITANAS NO BRASIL</b> .....	160
4.1	AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E AS REGIÕES METROPOLITANAS.....	164
<b>4.1.1</b>	<b>A Instituição das Regiões Metropolitanas</b> .....	170
<b>4.1.2</b>	<b>O Reconhecimento Geográfico e Jurídico das Regiões Metropolitanas</b> .....	180

4.1.3	O Governo Metropolitano e os Arranjos Jurídicos de Integração...	187
4.2	DO ESTATUTO DA CIDADE AO ESTATUTO DA METRÓPOLE: POR UMA GESTÃO MAIS DEMOCRÁTICA.....	193
4.3	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E GOVERNOS METROPOLITANOS: RELAÇÃO ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS.....	198
4.4	COMPETÊNCIA URBANÍSTICA E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS...	207
<b>5</b>	<b>REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR</b> .....	<b>219</b>
5.1	CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA GOVERNABILIDADE DA RMS: DA DÉCADA DE 1960 AOS TEMPOS ATUAIS .....	220
5.2	CARACTERÍSTICAS DA RMS E O PROTAGONISMO DOS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS .....	230
5.3	A ENTIDADE METROPOLITANA DE SALVADOR: UMA TENTATIVA DE AVANÇO OU UM RETROCESSO DEMOCRÁTICO.....	249
5.4	CAMINHOS PARA UMA NOVA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA A RMS.....	261
5.5.	UMA NOVA PROPOSTA DE ORGANOGRAMA PARA A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DA RMS .....	271
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>277</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>287</b>

# 1 INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana de Salvador (RMS), esquecida há mais de 40 anos pelos principais agentes governamentais,<sup>1</sup> passou, nos últimos três anos (2014-2017), de território carente de governabilidade, à condição de um território de disputas políticas, notadamente entre o Estado da Bahia e a cidade mãe que lhe dá, inclusive, o nome de Salvador.

As regiões metropolitanas (RMs) no Brasil são aglomerações urbanas identificadas pela presença de uma cidade polo, chamada metrópole, para onde convergem os principais fluxos<sup>2</sup> socioeconômicos da área metropolitana, reunindo os Municípios do entorno, alguns com os quais a metrópole faz conurbação<sup>3</sup>, e outros que, em razão da proximidade, mantêm uma interação constante, geralmente aferida em razão dos movimentos pendulares<sup>4</sup>, observáveis em pesquisa de origem-destino<sup>5</sup>.

As RMs se caracterizam ainda pelo reconhecimento jurídico advindo da própria Constituição brasileira de 1988 (CF/88), que as disciplinou no Art. 25, §3º, admitindo que fazem parte da organização administrativa do Estado brasileiro, muito embora não tenham natureza de ente federado<sup>6</sup>.

O sistema federativo pressupõe a divisão do poder político entre um governo central e outras instâncias territoriais. É uma técnica de repartição de competências.

- 
- 1 Apesar de a Região Metropolitana de Salvador (RMS) ter sido criada pela União no ano de 1973, mediante a publicação da Lei Complementar nº 14, nunca recebeu, por parte do Estado da Bahia, ou mesmo por parte da Cidade do Salvador, a atenção devida. O professor Sylvio Bandeira de Mello e Silva (2014) chegou a afirmar que a RMS padecia de um vazio de governabilidade.
  - 2 Fluxos, na definição de Castells (2005, p. 445, tradução nossa), significam: “[...] las secuencias de intercambio e interacción determinadas, repetitivas y programables entre las posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas de la sociedad”. Em português: “[...] as sequências de troca e interação específicas, repetitivas e programáveis entre as posições fisicamente desconexas que mantêm os atores sociais nas estruturas econômicas, políticas e simbólicas da sociedade”.
  - 3 Conurbação é uma expressão que foi cunhada por Patrick Geddes (1994), que vem a dar uma ideia de contiguidade do tecido urbano.
  - 4 O movimento pendular caracteriza-se por deslocamentos diários entre Município de residência e outros, com uma finalidade específica, como trabalho e estudo (MOURA, BRANCO e FIRKOWSKI, 2005).
  - 5 Conforme pesquisa de mobilidade da RMS realizada pela Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia, no ano de 2012 foram registradas em torno de 5,9 milhões de viagens diárias no interior da RMS.
  - 6 Conforme Art. 25, §3º da Constituição brasileira de 1988, compete aos Estados instituir as regiões metropolitanas.

Os entes federados no Brasil são de três níveis: a União, os Estados membros e os Municípios. O Distrito Federal reúne competências estaduais e municipais e faz parte da organização político-administrativa. Todos gozam de autonomia política, autonomia administrativa e autonomia financeira. Por hora, a região metropolitana é uma área de convergência ou de encontro de competências dos chamados entes federados.

Os Municípios representam a menor unidade político-territorial da federação. Na condição de entes autônomos, possuem competências para atuar no campo do direito urbanístico, notadamente quanto aos interesses locais (Art. 30, Inciso I da Constituição Federal de 1988). Quanto aos interesses que ultrapassam a escala local, os Municípios precisam ora organizar-se entre si, ora estabelecer ajustes com os Estados membros e/ou a União. Os interesses metropolitanos, por exemplo, demandam ações coordenadas e a presença de arranjos interfederativos, como consórcios públicos e convênios de cooperação<sup>7</sup>.

À União compete instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Art. 21, Inciso XX da CF/88) e, em regime de concorrência<sup>8</sup>, com os Estados membros e o Distrito Federal, legislar em matéria de direito urbanístico (Art. 22, Inciso I da CF/88). Neste sentido, tanto a União quanto os Estados possuem competências para atuar sobre a região metropolitana (RM).

Exsurge deste contexto normativo que não há exclusividade de atuação de um único ente federado sobre a região metropolitana. Ainda que no Brasil caiba aos Estados instituir as RMs, o planejamento, a organização e a execução das funções públicas de interesses comuns metropolitanos remeteria a uma ação conjunta das entidades federadas, com destaque para os Municípios e para o próprio Estado, pois

---

7 A Constituição brasileira de 1988, em seu Art. 241, trata da gestão associada de serviços públicos, como se nota da redação do dispositivo: “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

8 Sobre a participação dos Municípios no rol de entidades federadas dotadas de competências concorrentes em matéria urbanística, ver comentários no desenvolvimento deste trabalho.

estas são as entidades, segundo o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089, de 2015, Art. 3º, parágrafo único, responsáveis por promover a governança interfederativa da RM.

A RM é um território fértil ao exercício do federalismo cooperativo ou de integração. A atuação cooperada entre os entes federados não tem se revelado uma tarefa simples, nem no Brasil, nem no resto do mundo, e sua ausência gera fragmentação política e baixa capacidade institucional para enfrentar os desafios que as funções de interesses comuns demandam. Além disso, a falta de convergência sobre diversos temas metropolitanos conduz mais facilmente à admissão de modelos de governança interfederativa centralizadores, priorizando a atuação dos Estados, com comprometimento de dois princípios fundamentais, presentes, inclusive, no preâmbulo da Constituição brasileira de 1988: a democracia e o desenvolvimento<sup>9</sup>.

Dessa forma, há um problema geral a ser enfrentado nesta tese, qual seja, saber se é possível avançar nas conquistas democráticas e no desenvolvimento, a partir da implementação de um modelo de governança interfederativa, por uma espécie de governo central<sup>10</sup> (no caso, o Estado membro), não negociado com as entidades periféricas (Municípios) e também não discutido com as populações envolvidas.

Não seriam, então, as descentralizações política e administrativa, deslocando o protagonismo da cena metropolitana para os Municípios, o caminho mais razoável para se aperfeiçoar o regime democrático e se promover o desenvolvimento, criando esferas públicas deliberativas<sup>11</sup> que melhor refletissem a pluralidade de agentes sociais e de atores governamentais presentes na região metropolitana?

---

9 O desenvolvimento deve ser entendido aqui “como um processo de expansão das liberdades”, como afirma Amartya Sen (2000, p. 17). Em certos casos, conforme o autor, a privação do desenvolvimento está na ausência da liberdade política, com restrições desarrazoadas à participação na vida social, política e econômica da sociedade.

10 A ideia de governo central, tratada muitas vezes neste trabalho, é coincidente com a de governo estadual, uma vez que compete promover a governança interfederativa, nos termos propostos pela Lei 13.089, de 2015, somente aos Estados e Municípios, estando de fora a União. Dessa maneira, os Municípios poderiam ser chamados de Governos Periféricos, em contraponto ao governo central. Neste caso, a dimensão de centro e periferia para o Direito é trabalhada de forma diversa da dimensão geográfica.

11 Segundo Jürgen Habermas (1997, p. 92), a esfera pública pode ser caracterizada como uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”.

Pareceria mais adequado, ao que previram inicialmente o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001 e depois o Estatuto da Metrópole, o modelo de governança interfederativa que prestigiasse a participação direta das populações dos Municípios metropolitanos.

Sobre a importância do estudo da legitimidade democrática da governança metropolitana, afirma Mariona Tomàs (2010, p. 126, tradução nossa)<sup>12</sup>:

O debate sobre a eficiência (como parte da *output legitimacy*) e a democracia (incluindo as vertentes de *input* e *throughput legitimacy*) é especialmente relevante no âmbito metropolitano, enfrentado um problema estrutural: o próprio dinamismo das aglomerações urbanas, que não entendem de limites administrativos.

A motivação para escrever acerca deste tema nasceu das atividades desenvolvidas na condição de procurador do Município do Salvador, função desempenhada desde 1998. Apesar de quase 20 anos de Procuradoria, foi somente no ano de 2014, em razão da troca de ofícios entre o Presidente da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A (EMBASA), uma sociedade de economia mista estadual, e autoridades municipais, sobre o alcance das regulações expedidas pela Agência Reguladora e Fiscalizadora de Serviços Públicos de Salvador (ARSAL), que os conflitos entre as competências municipais e as chamadas competências metropolitanas foram evidenciados.

Ainda, em 2014, duas ações judiciais, em particular, chamaram a atenção por trazer no seu cerne a discussão da governança metropolitana: a primeira, uma ação cautelar, processo nº 0541593-46.2014.8.05.0001, proposta pelo Ministério Público estadual e pelo Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBÁ), perante o Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), na qual pediam a suspensão do certame licitatório que envolvia o serviço de transporte coletivo de passageiros, patrocinado pelo Município do Salvador, sob o fundamento de que a mobilidade seria um tema de âmbito metropolitano, e a outra, uma ação direta de inconstitucionalidade, ADIN 5155/BA, proposta pelo Partido Democratas (DEM) advogando a abusividade da Lei Complementar nº 41, de 2014,

---

12 “El debate sobre la eficiencia (como parte de la *output legitimacy*) y la democracia (incluyendo las vertientes de *input* y *throughput legitimacy*) es especialmente relevante en el ámbito metropolitano, enfrentado a un problema estructural: el dinamismo propio de las aglomeraciones urbanas, que no entienden de límites administrativos”.

na qual, inclusive, o Município do Salvador solicitou sua intervenção, na condição de *amicus curiae*.

De fato, os eventos acima transitaram em torno da criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), patrocinada pelo Estado da Bahia. Em junho de 2014, o então Governador Jacques Wagner<sup>13</sup>, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA) o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 120, com a finalidade de instituir a citada entidade.

A partir de então, o tema da governança metropolitana passou a ser estudado internamente na Procuradoria, com a realização de reuniões temáticas entre os procuradores e técnicos dos órgãos envolvidos. Daí, propriamente, emergiu a intenção de realizar aprofundamentos nos estudos da governança interfederativa da RMS, desta feita em nível acadêmico.

Esta tese tem como recorte metodológico a investigação de um suposto déficit democrático<sup>14</sup> de que se vê acometida a EMRMS, por conta do processo de sua formação não ter contemplado a oitiva dos Municípios e dos demais *players* (os cidadãos, a sociedade civil<sup>15</sup>, as instituições, o mercado) envolvidos, com consequências para uma governança interfederativa marcada pela forte presença do Estado da Bahia.

Os agentes econômicos têm sua atuação e influências reconhecidas sobre a governança metropolitana, porém esta tese não os coloca em destaque, conquanto estejam presentes em muitos momentos do trabalho. O foco da abordagem é o campo político-administrativo, com ênfase sobre o papel institucional da governança interfederativa na criação de esferas públicas deliberativas.

---

13 Jacques Wagner foi eleito em 2006, pela primeira vez, Governador da Bahia, e reeleito em 2010. Em ambas as oportunidades, encontrava-se filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

14 A noção de déficit democrático encontra relação com a deficiência na representatividade, isto é, as autoridades que decidem não estariam investidas da devida legitimação para agir.

15 O conceito de sociedade civil é plurívoco. Nesta tese, ora a expressão foi utilizada para representar os cidadãos e os movimentos sociais, formalizados ou não, e ora, especialmente quando há referências aos *players* que integram a governança interfederativa para que o leitor identifique claramente quem seriam estes, optou-se pelo sentido mais estrito da expressão, buscando identificá-la apenas com o conceito de Werle (2013), disponível nesta tese, no subitem 2.2.

A referida entidade foi aprovada em regime de urgência, pela ALBA, constituindo-se numa autarquia intergovernamental, ou seja, uma pessoa jurídica de natureza pública que integra a Administração Indireta do Estado e dos Municípios que compõem a RMS. Os objetivos centrais da EMRMS, nos termos da Lei Complementar (LC) nº 41, de 2014, são: organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum aos Municípios da RMS<sup>16</sup>.

Os Municípios que integram atualmente a RMS são: Salvador, Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz. Em 1973, quando foi criada a RMS, ainda não haviam sido emancipados os distritos de Dias D'Ávila e Madre de Deus, e não tinham sido incorporados à RMS os Municípios de Pojuca, São Sebastião do Passé e Mata de São João. De oito Municípios na década de 1970, a RMS passou a contar com os atuais 13 Municípios.

Este novo cenário para a RMS, sobretudo político-administrativo, repercutiu especialmente na metrópole, incitando o conflito entre os entes federados em torno da competência legal para tratar de temas polêmicos como mobilidade urbana, ordenamento territorial e saneamento básico.

Como, em certa medida, os interesses locais – notadamente da metrópole, para onde concorrem os principais fluxos – podem ser tomados como interesses supralocais, a disputa pela liderança do processo de integração metropolitana ficou mais tensionado entre o Estado da Bahia e a sua capital, Salvador.

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, volta a assegurar o regime democrático. A democracia, como governo da maioria, deveria marchar para garantir que os interesses majoritários tenham prevalência, a despeito de não se descuidar por completo dos interesses das minorias, sob pena de ver triunfar a tirania daqueles. É um pressuposto para a democracia que as populações interessadas tenham voz, possam participar e deliberar acerca da vida pública e não seria diferente em relação aos temas metropolitanos.

---

16 O âmbito municipal é a menor das escalas federadas e, no atual cenário, representa cerca de 5 570 polos de decisão espalhados pelo Brasil. No Estado da Bahia são 417 Municípios e na Região Metropolitana de Salvador são 13 núcleos decisórios.



Na falta de um parlamento metropolitano e considerando o prestígio que a democracia direta goza dos principais estatutos urbanísticos e da própria crítica doutrinária, a governança metropolitana não pode ser organizada e planejada unicamente pelas entidades públicas e, menos ainda, dentro dos gabinetes das lideranças estaduais, estejam elas no Legislativo ou no Executivo.

O Estatuto da Metrópole, publicado cerca de sete meses depois da criação da Entidade Metropolitana de Salvador, cita em 19 oportunidades a expressão governança interfederativa, que significa uma forma de gestão aberta e participativa, envolvendo os cidadãos, a sociedade civil, as instituições e agentes econômicos.

A expressão “governo metropolitano” não está contraindicada. É preciso apenas ater-se que quando da sua utilização, nesta tese, em geral, reporta-se às estruturas interfederativas colocadas à disposição de Estados e Municípios, no caso brasileiro, para a gestão das RMs. Particularmente, este trabalho discutirá em que condições a participação e a representatividade democrática estariam mais bem asseguradas<sup>17</sup>.

Não se desmontam anos de tradição centralizadora só com mudanças legislativas. Já em 1840, Tocqueville (1989, p. 377, tradução nossa)<sup>18</sup> objetou:

Uma Constituição que fosse republicana na cabeça e ultramonárquica em todas as outras partes sempre me pareceu um monstro efêmero. Os vícios dos governantes e a imbecilidade dos governados não demorariam em conduzi-la à ruína, e a população, cansada de seus representantes e de si mesma, criará instituições mais livres ou logo voltará a estar aos pés de um só dono.

---

17 A adequação no uso das próprias palavras governança e governo, a primeira sequer citada no Estatuto da Cidade, assim como a própria reestruturação da governança interfederativa, como procurou fazer o Estado da Bahia para a RMS, é um processo de aprendizagem, dentro do qual deverão se dar ajustes. Jouve e Lefèvre (1999, p. 353, tradução nossa), referindo-se à revisão das estruturas das instituições metropolitanas, afirmam que “a modernização é sempre feita sob a difícil relação entre as dimensões funcionais e democráticas que envolvem o território e o governo”. (“La modernisation institutionnelle des décennies précédentes est toujours effectuée au regard du difficile rapport entre les dimensions fonctionnelles et démocratiques du gouvernement des territoires”).

18 Una Constitución que fuese republicana en la cabeza y ultramonárquica en todas las demás partes me há parecido siempre un monstruo efímero. Los vicios de los gobernantes y la imbecilidad de los gobernados no tardarían en conduzi-la a la ruína, y el pueblo, cansado de sus representantes y de si mismo, creará instituciones más libres o volverá bien pronto a tenderse a los piés de un solo amo.

Sem desmerecer possíveis avanços que a EMRMS possa ter proporcionado em face do vazio institucional, foi possível notar traços dessa tradição centralizadora que a América Latina ainda mantém em relação à governabilidade interfederativa.

Houve assim a necessidade de se adequar o referido estudo, que em princípio se daria sobre o impacto da formação de consórcios públicos para a governabilidade da RMS, diante do fato novo<sup>19</sup> apresentado: a EMRMS. Frente a este quadro institucional, passou a ser mais relevante promover uma investigação preliminar: se o modelo de gestão metropolitana deveria ser do tipo *top-down* ou *botton-up*.

Os modelos do tipo *botton-up* são arranjos jurídicos negociados pelos principais agentes públicos e/ou privados envolvidos com a governabilidade. O consórcio<sup>20</sup> do Grande ABC<sup>21</sup> seria um modelo deste tipo, porque a estrutura administrativa não foi imposta, mas acordada pelos Municípios que o integram.

Já os modelos de gestão do tipo *top-down* são identificados por estruturas impostas, de cima para baixo, não negociadas com os demais agentes públicos e/ou privados participantes. O Estado da Bahia, por exemplo, estabeleceu como deveriam ser as estruturas da EMRMS e as impôs aos demais agentes públicos.

Tomando um cenário mais específico, qual seja, a Região Metropolitana de Salvador (RMS), surgem subproblemas de uma governança de natureza mais centralizadora, como: (i) teria atendido o desenho institucional da Entidade Metropolitana de Salvador às premissas republicanas e desenvolvimentistas propostas pela Constituição brasileira de 1988 e pelos demais Diplomas Normativos

---

19 A noção de fato novo como tratada neste trabalho quer significar a presença de um elemento externo que apareceu após a sua admissão no programa de doutorado, e que teve grande repercussão sobre o objeto de estudo, qual seja, a Região Metropolitana de Salvador, a justificar a mudança do anteprojeto da tese de doutoramento.

20 O consórcio público é uma pessoa jurídica constituída apenas por entes federados, de mesma ou de diferente escala, podendo ser, portanto, horizontal, quando ocorre, por exemplo, só entre Municípios, ou vertical, quando se dá entre Municípios e o Estados membro. Os chefes dos respectivos Poderes Executivos assinam o protocolo de intenções, que é submetido à apreciação das Casas Legislativas, que por meio de lei, o ratificam ou rejeitam. Pode o consórcio público ter natureza de autarquia ou de uma associação e se subordina à Lei nº 11.107, de 2005.

21 O Consórcio do Grande ABC foi criado no ano de 1990, como uma associação de natureza privada, sofrendo modificações no ano de 2010, para reestruturar-se de acordo com a Lei nº 11.107, de 2005, e contempla a participação de sete Municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP); a citar: Diadema, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A RMSP, por sua vez, é composta por 39 Municípios, conforme dispõe a Lei Complementar paulista nº 1.139, de 16 de junho de 2011.

Urbanísticos e (ii) poderia ou não o Município do Salvador recusar-se a participar da Entidade Metropolitana de Salvador, pessoa jurídica criada pelo Estado da Bahia, com a aprovação dos deputados estaduais integrantes da Assembleia Legislativa.

A hipótese central que será sustentada nesta tese é a de que, apesar das diferenças de trajetórias entre as regiões metropolitanas, é possível assegurar que o desenvolvimento passa pelo apoio que as instituições democráticas possam oferecer à descentralização político-administrativa, e ainda, pela maior participação direta da sociedade civil, com a liderança, nesse processo, competindo às Instâncias Locais<sup>22</sup>, difundindo ambientes de intermediação de debates e discussões públicas em torno das temáticas urbanísticas, inclusive acerca da estrutura da própria governança metropolitana e suas alternativas de financiamento.

A sub-hipótese, atendendo a uma análise contextualizada da RMS, é a de que o Estado da Bahia, ao criar a Entidade Metropolitana de Salvador, não logrou defender estes valores democráticos e desenvolvimentistas a que se referem a hipótese exposta acima, por:

(a) privilegiar o papel do Estado membro e, conseqüentemente, apresentar caráter centralizador, esvaziando os espaços das lideranças locais, notadamente o da metrópole, advogando tese contrária à descentralização;

(b) não ter implementado um amplo debate com as comunidades metropolitanas em torno da organização e financiamento da própria EMRMS, condução que destoa do ideal de ampla participação popular, que deve fazer parte dos instrumentos de política urbana;

(c) distanciar-se de práticas democráticas difundidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), principal patrocinador da EMRMS, entendendo que seria lógico para uma democracia que se deseja amadurecida, relativo grau de coerência entre seus programas de governo, suas ações pretéritas (orçamento participativo) e suas estratégias atuais;

(d) estabelecer entraves à alternância de poder dentro da Entidade Metropolitana, admitindo que não apenas o Estado membro possa assumir a

---

22 Quando usada, nesta tese, a expressão Instâncias Locais com as iniciais em maiúsculas, a expressão substitui os Municípios.

presidência do Colegiado Metropolitano;

(e) ter sido um Projeto de Lei Complementar submetido apenas à apreciação da Assembleia Legislativa Estadual, órgão que não representa nem os interesses subestaduais qualificados (interesses regionais) nem os próprios entes metropolitanos.

O objetivo geral desta tese é sustentar que a governança interfederativa com viés democrático e desenvolvimentista depende do empoderamento das Instâncias Locais<sup>23</sup> e da participação efetiva das populações envolvidas, o que se alcança, inclusive, com a institucionalização de ambientes intermediários de esferas públicas, nos quais se favoreçam o debate de ideias e a natureza propositiva e deliberativa destas assembleias.

Como desdobramentos do objetivo geral, pretende-se: a) demonstrar a necessidade de consulta aos Municípios e às populações diretamente interessadas, desde a formação das estruturas administrativas e financeiras a serviço da governança interfederativa, b) requalificar a posição do Estado membro na região metropolitana, em especial na RMS, não para excluí-lo da rede<sup>24</sup> metropolitana, por razões econômicas, jurídicas, políticas e sociais – fundamentos suficientes para que faça parte dela –, mas para reposicioná-lo, dando maior destaque à participação dos Municípios.

Ao final, ficará demonstrado que a Entidade Metropolitana de Salvador, ao manter uma tradição centralizadora, não representa o modelo ideal para a governança interfederativa da RMS, sugerindo que o modelo ideal seria outro, qual seja, aquele que valoriza a descentralização político-administrativa ampliando as potencialidades do espaço regional.

---

23 O empoderamento das Instâncias Locais tenderia a reunir mais condições para o empoderamento das comunidades que vivem nos Municípios metropolitanos. Por comunidade, Paulo Bonavides (2000, p. 69) sustenta: “implica a existência de vínculos psíquicos entre os componentes do grupo, feita de afetos, simpatias, emoções, confiança, laços de dependência direta e mútua do individual e do social”.

24 Milton Santos (2006, p. 176) indaga: “Mas o que é uma rede?” Deixando de lado o sentido material de rede que não está em discussão nesta tese e trabalhando apenas com o sentido social, que afeta a realidade urbana. Santos aduz, a partir do Dicionário de Geografia, dirigido por P. George: “seria a polarização de pontos de atração e difusão, que é o caso das redes urbanas” (BAKIS, H. 1993, apud SANTOS, p. 177).

Os estudos já produzidos e publicados sobre a participação dos Estados membros na governança metropolitana no Brasil, a citar os trabalhos de autoria de Alaor Café Alves (1998), Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (2009) e Ana Carolina Wanderley Teixeira (2009), além da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, em destaque a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842/RJ, não esclarecem a natureza desta atuação, deixando antever que o Estado teria uma posição de proeminência em relação aos Municípios.

Esta tese, portanto, é oportuna no sentido de que retoma uma discussão que ainda parece longe de ter um fim, qual seja: a melhor maneira de acomodação dos atores públicos dentro do cenário regional. O faz, inclusive, de forma inédita, na medida em que, além de dar um enfoque completamente novo ao tema, resgatando Habermas (1997) e Sen (2000), ainda se vale de estudos específicos sobre a RMS, para, a partir destes, lançar um debate mais amplo sobre as potencialidades dos atores locais para o desenvolvimento das cidades e os avanços regionais. Além disto, baseia-se num fato real, que se encontra ainda em análise, no Supremo Tribunal Federal (STF), e que afeta diretamente os interesses das populações da RMS.

Além disso, organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>25</sup>, têm fortalecido o papel das cidades, como centros de desenvolvimento, e das áreas metropolitanas, como importantes núcleos de integração. O Centro de Estudos para América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>26</sup> é outro bom exemplo de entidade de caráter internacional que tem produzido estudos a tal respeito, com trabalhos importantes publicados sobre a América Latina, particularmente.

Para falsear ou justificar a hipótese de que deve comportar aos Municípios a implementação das políticas metropolitanas – dada a lógica descentralizadora do regime democrático ao qual filiou-se, desde o início, a Constituição de 1988 – optou-se pelo método de abordagem hipotético-dedutivo.

---

25 “A implementação das metas globais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ocorre no nível municipal e, portanto, é necessário garantir interlocução com poder público e sociedades civis locais para atingi-las, disseram representantes do Sistema ONU durante evento (2016) apoiado pelo Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro RIO+) [...] Na opinião da consultora da organização alemã GIZ, Emily Hosek, é importante considerar não somente os Municípios, mas também as regiões metropolitanas para atingir efetivamente os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável até 2030” (ONU, 2016).

26 O Centro de Estudos para América Latina e Caribe (CEPAL) produziu, em 2006, estudos para a região metropolitana de São Paulo, conforme referências deste trabalho.

Muito embora o método comparativo não se sobreponha ao método hipotético-dedutivo como método científico norteador da produção deste trabalho, aquele aparece quando do estudo de casos, em especial da gestão interfederativa da região de Barcelona/Espanha e de Turim/Itália, para confrontá-lo com a situação atual da gestão metropolitana de Salvador.

Esta tese utiliza o estruturalismo de Saussure (1945) e Lévi-Strauss (1957), com as inflexões que são apresentadas por Bourdieu (2002), destacando a posição do sujeito no espaço social e a trajetória dos agentes como pontos cruciais da análise social.

Está igualmente apoiado este trabalho no novo institucionalismo sociológico, no qual a instituição, enquanto sistema de normas, é criada a partir de um acordo social e, portanto, goza de uma legitimidade que é interna, diferentemente do institucionalismo racional, no qual as instituições têm igualmente o poder de alterar a realidade, mas de fora para dentro, como no Estado hobbersiano<sup>27</sup>.

Apesar da possibilidade aqui sustentada, e que Habermas (1991) também defende, quanto à modificação das estruturas das próprias instituições por seus atores sociais, variando ao longo do tempo e do espaço, esta tese toma como pressuposto a existência de pontos em comum entre as sociedades, a despeito das discrepâncias entre as instituições que a adornam.

Partindo da observação do mundo da vida e do mundo do sistema, é possível, minimamente, dar-se conta de uma estrutura que se repete, nem sempre na condição de uma experiência prática, mas factível de uma leitura teórica e em termos de perspectiva.

A estrutura na qual esta tese está apoiada ficou organizada na seguinte sentença: as instituições, em regimes democráticos, devem promover mudanças no mundo da vida que ampliem os ambientes de participação e deliberação da sociedade civil e de demais atores sociais, criando facilidades para o desenvolvimento voltado

---

27 A expressão “Estado hobbersiano” remeteria às ideias sustentadas por Thomas Hobbes (2017 [1651]). Na teoria de Hobbes prevalece a ideia de que os cidadãos abrem mão da liberdade em prol de uma autoridade forte, um governo soberano. Fica evidente que neste Estado hobbersiano, que anula as liberdades, não haveria espaço para a democracia e suas instituições.

para a ampliação das capacidades dos indivíduos e na descentralização político-administrativa.

Muito embora o desafio da complexidade não seja um pensamento estruturante desta tese, há influências perceptíveis do trabalho de Morin e Le Moigne (2000). Em muitos pontos desta tese, se notará pensamentos conflitantes, que buscam respostas para problemas comuns, a exemplo da governança interfederativa.

Apresentado o trabalho no capítulo primeiro, seguem os capítulos seguintes com o desenvolvimento desta tese, a partir dos quais se buscou estabelecer uma investigação o mais equidistante possível do próprio objeto.

Os capítulos vão de um enfoque mais geral ao mais particular ou individual, seguindo a própria metodologia dedutiva. Parte-se de um embasamento para a conjectura geral, tal qual o estruturalismo propõe, e avança-se para a adequação da premissa à realidade da RMS.

Foram definidos os marcos teóricos e metodológicos da tese, no capítulo 2, oportunizando ao leitor uma confrontação de correntes e conceitos teóricos acerca da descentralização, do desenvolvimento, do regime democrático, do sistema federativo, do estruturalismo e do funcionalismo.

É oferecida, no capítulo 3, a oportunidade de o leitor defrontar-se com o contexto geopolítico das cidades metropolitanas integradas em rede; o leitor também encontrará a justificativa da necessidade de articulação com outros centros de poder político-administrativo para fazer face aos inúmeros desafios do urbanismo contemporâneo e dialoga com algumas das dificuldades enfrentadas pela Região Metropolitana de Salvador para afirmar-se neste cenário próprio de um federalismo de cooperação.

No capítulo seguinte descreve-se de forma mais detalhada o ambiente jurídico das regiões metropolitanas brasileiras, buscando demarcar a liderança que os Municípios devem ter no processo de desenvolvimento. Aponta-se o caráter pluralista da Constituição brasileira e sua relação com a multiplicidade de centros de poder político-administrativo articulados entre si. São destacados o Estatuto da Cidade e o Estatuto da MetrÓpole, bem como a institucionalização da governança metropolitana.

O capítulo 5 faz um exame da Região Metropolitana de Salvador, suas

características e peculiaridades, sobretudo a respeito da sua estrutura político-administrativa. Busca-se compreender os papéis do Estado da Bahia e dos demais Municípios na governança metropolitana, especialmente a posição da metrópole diante da recusa do Município do Salvador de participar da Entidade Metropolitana que leva seu nome. Promove-se ainda uma análise de tendências da governança interfederativa para a RMS.

O Capítulo 6 é utilizado para apresentar as conclusões, uma síntese argumentativa do que foi trabalhado ao longo da tese. Nesta etapa, o leitor depara-se com o que foi passível de confirmação das hipóteses e sub-hipóteses levantadas, esperando que, sem a pretensão de exaurir a temática, tenha deixado, a partir de uma perspectiva, no mínimo diferente daquelas já trabalhadas por outras produções científicas, um contributo para novas pesquisas, que venham a somar-se a tudo quanto já foi escrito acerca deste complexo cenário das regiões metropolitanas, em especial da Região Metropolitana de Salvador.



## 2 MARCO REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO.

O homem aos poucos foi construindo a vida em sociedade e estabelecendo com o espaço uma relação cultural, afetiva e, em algumas situações, de dominação. Naturalmente o sujeito estabelece uma relação de pertencimento com o espaço, de identificação<sup>1</sup> com o lugar.

Ao longo do tempo a topografia, o clima, o idioma, a formação de uma base produtiva e de um mercado consumidor, dentre outros fatores, ditarão hábitos, interesses e perspectivas para uma dada sociedade.

O território foi trabalhado por Raffestin (1983), considerando três vertentes: a cultural, na qual sobressai o valor simbólico; a vertente político-jurídica, na qual se ressalta a condição de um território delimitado e institucionalizado e, por fim, a vertente econômica, na qual o sentido de território aparece na apropriação de espaços que se voltam à produção de determinadas riquezas.

Esse espaço, objeto apropriado pelo sujeito, pode fazer-se presente em variadas escalas. Quando sobre este espaço se verifica uma relação de poder, estar-se-ia diante de um território. Um território pode, portanto, aportar vários senhores em escalas distintas. Apenas a convenção, que se obtém a partir da participação popular, ideia difundida por Rousseau ([1762] 2015), no seu livro *Do Contrato Social*, é capaz de legitimar a atuação de todos estes agentes.

Os agentes sociais, econômicos e institucionais que se apropriam do território, nem sempre são reconhecidos pelo direito como legítimos senhores daquele espaço. A subjugação ou a relação de domínio de um território pela simples banalização da violência ou por descumprimento da convenção social, por exemplo, podem deslegitimar a atuação do agente.

A existência de um território pressupõe que sobre o espaço existam forças que controlam fluxos culturais, políticos, econômicos e sociais. Raffestin (1983, p. 2) chega a afirmar que se “o espaço é a ‘prisão original’ do homem, o território é a prisão que

---

1 Entenda-se por identificação as características locais que aproximam os indivíduos; conjunto de condutas e práticas que os distinguem dos demais. Ao mesmo tempo há características que estreitam as relações com o poder central, convertendo-as numa unidade maior. A identificação seria a porção da identificação que, apesar das características comuns, faz determinado grupamento se destacar do todo. É uma ideia paradoxal de aproximação e distanciamento.

os homens constroem para si”.

Esse território pode estar marcado pelo uso da violência, como ocorre com as facções criminosas; pode decorrer do sincretismo religioso, como se dá com os espaços ocupados pelos adeptos do candomblé, chamados povo de santo, que fazem da roça seu território; pode estar demarcado pela imposição econômica, como ocorre com certos espaços da cidade, nos quais a expansão imobiliária é preponderante; pode derivar da afirmação social de uma comunidade que há tempos ocupa e explora o espaço para sua subsistência, como é o caso dos pescadores que atuam no bairro do Rio Vermelho, em Salvador, na Bahia, e pode, ainda, estar definido previamente, por meio de convenções que criam instituições públicas, estabelecem poderes e deveres e as tornam responsáveis por planejar e executar planos de desenvolvimento para a cidade.

Mesmo em relação às instituições públicas, que supostamente atuam sobre um combinado, há armadilhas que se não forem bem trabalhadas, podem implicar desequilíbrio destas forças que incidem sobre o mesmo território, em escalas diversas. No caso da região metropolitana, onde se observa uma atuação mais efetiva dos Estados e dos Municípios, o risco maior é o de permitir que o ente central ceda pouco ou quase nenhuma liberdade para o ente periférico atuar.

Pior que o simples deslocamento das competências municipais para os Estados membros, decorrente da formação da região metropolitana (RM), é o comprometimento das estruturas democráticas com a centralização do poder decisório.

Além disso, há o risco de comprometimento do espaço local, visto então como menos importante em relação ao espaço metropolitano. As instituições que dominam o espaço central (metropolitano) estadualizado vão impor suas racionalidades e os espaços locais (com suas instituições periféricas) não vão ter a capacidade de responder conforme suas próprias racionalidades (SANTOS, 1994).

Farah (2001, p. 142) sinaliza que a liderança deve ser assumida pelos Governos Locais, na execução de políticas públicas, de forma a captar estes múltiplos interesses sociais:

Os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais

e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. Através dos novos arranjos institucionais assim constituídos, tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas.

Os Municípios, de acordo com a Constituição Brasileira de 1988, não dependem de outras entidades para: eleger seus representantes, normatizar um conjunto de posturas locais, arrecadar e aplicar seus recursos; enfim, possuem autonomia financeira, administrativa e legislativa. Mas os Municípios se limitam à área geográfica que lhes é conferida por lei. Já as cidades que eles, em princípio, acolhem, são livres para expandir-se e retrair-se, conforme fatores de diversas ordens. A cidade polo de uma região metropolitana fragmenta-se e dispersa-se como uma mancha sobre Municípios circunvizinhos que se chama de área metropolitana.

Quando o núcleo metropolitano alcança outro Município, isto significa que entre a cidade polo, necessariamente, e este Município, existem movimentos pendulares importantes e representativos de trocas econômicas ou de desdobramentos socioculturais, como acontece nos deslocamentos frequentes da população de um Município para outro, por conta de serviços na área de educação e saúde. O fato é que a mancha metropolitana é indicativa da presença de fluxos intensos entre as Instâncias Locais.

Nesse caso, o território amplamente dominado por uma dessas Instâncias Locais, passa, de alguma forma, a interessar a outro Município, que sobre os fluxos recorrentes, tem a legítima pretensão de intervir, exigindo o compartilhamento da gestão.

Os fluxos intramunicipais são preponderantemente de interesse local, e assim interessam, sobretudo, ao Município; já os fluxos intermunicipais interessam a mais de um Município e ainda ao Estado membro.

As cidades já não obedecem às mesmas lógicas que vigiam até meados do século XX, notadamente na América Latina. Como fenômeno mundial, as cidades integram-se em redes com fluxos constantes entre si. Para Santos (1994, p. 31) “o

espaço se globaliza, mas não é mundial como um todo, senão como metáfora. Todos os lugares são mundiais, mas não há espaço mundial”.

Quanto mais próximas as cidades, a tendência é de elevação dos fluxos comerciais, culturais, administrativos, dentre outros. Em parte, as teorias locacionais tentaram explicar algumas das razões que fazem com que certos agentes sociais se fixem num determinado ponto do território, e assim promovam maior interação em decorrência da proximidade. Por outro lado, as teorias locacionais sofreram críticas por se concentrarem unicamente no aspecto econômico e deixarem de lado outros campos, como o sociocultural, pondera Santos (2011, [1979]) ao se referir ao espaço banal.

Milton Santos ainda coloca que o espaço banal é o do tempo lento dos que ali habitam e não se interessam somente pela dimensão econômica; é o espaço no qual se desenvolve uma contrarracionalidade. E complementa:

A teoria dos polos de crescimento<sup>2</sup>, como todas as outras teorias espaciais, leva apenas o circuito superior, porque se acredita que somente a modernização, pelo estabelecimento de indústrias de ponta, é capaz de estimular o crescimento. O circuito inferior é considerado como um freio para o crescimento econômico, mais do que aquilo que ele realmente é – pelo menos em sua fisionomia atual: um resultado de modernização tecnológica. (SANTOS, 2011 [1979], p. 173-174).

Os espaços locais possuem seus circuitos inferiores e superiores, segundo Milton Santos (2011). Os primeiros referem-se aos aspectos não modernizados da sociedade e que tendem a responder de forma diferente aos circuitos superiores, já modernizados e, conseqüentemente, mais próximos dos discursos dominantes dos governos centrais.

A gestão interfederativa da região metropolitana deveria contemplar o protagonismo das Instâncias Locais e a participação do maior número possível de agentes. Desta maneira, cria-se instrumentos para se proteger os chamados circuitos inferiores e evitar que uma linguagem homogeneizante prevaleça a qualquer custo.

---

2 A teoria dos polos de crescimento, elaborada por François Perroux, baseia-se na ideia de que em se instalando uma indústria motriz, outras atividades econômicas adjacentes fomentariam o crescimento econômico. Então, uma indústria automobilística, por exemplo, fomentaria a implantação de indústrias de autopeças, oficinas mecânicas, companhias de seguros etc. E assim se estimularia o desenvolvimento locacional.

Faz-se isso fomentando e criando esferas públicas de debates e instâncias deliberativas em torno das questões que circundam a RM. Sendo assim, é fundamental entender como a descentralização política, administrativa e econômica tem se prestado a fazer este papel (ou tem perdido espaço para movimentos centralizadores) na América Latina e em outros territórios, respondendo à necessidade de desenvolvimento metropolitano.

## 2.1 A IMPORTÂNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES METROPOLITANAS

A análise do poder local e, em especial, dos Municípios, passa pela discussão dos temas do federalismo, da descentralização e da democracia como processos fundamentais para entender a reforma do Estado brasileiro, que teve e tem na descentralização seu *locus* fundamental (KERBAUY, 2007).

A descentralização administrativa decorre do que Diogo Figueiredo Moreira Neto (2000, p. 24) chamou de princípios técnico-administrativos de maior relevo na reforma administrativa: o da autonomia e o da profissionalização.

Alexandre Santos Aragão (2002, p. 108), sobre a descentralização, afirma:

A fórmula que até o momento mais obteve êxitos foi a descentralização administrativa através de órgãos ou entidades, geralmente especializados tecnicamente, dotados em maior ou menor escala, de autonomia e que, atípicos em relação ao tradicional aparato administrativo hierarquizado atuam com acentuado poder decisório. Naturalmente que nenhum modelo administrativo é inteiramente descentralizado ou centralizado. A adoção completa daquele levaria à desintegração da organização administrativa, e, a deste, à sua inviabilização prática. Mas qualquer que seja a extensão em que, concretamente, venha a ser adotada, o valor da descentralização é amplamente reconhecido, seja no seio de uma única organização administrativa seja com referência ao relacionamento entre múltiplas estruturas, que fazem parte de uma organização mais abrangente vista em sua totalidade.

Maria Teresa Miceli Kerbauy (2007, p. 51), buscando definir o termo descentralização, expôs:

O termo descentralização pode ser usado indistintamente para designar transferência de competência da administração direta para a indireta ou privada, entre níveis de governo e do estado para a sociedade civil. Descentralização [...] será entendida como transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais. Essa

transferência está associada positivamente à participação popular entendida como um corretivo da democracia representativa e a processos de modernização gerencial da gestão pública.

Dávalos Dominguez (1997) afirma que três correntes teóricas sustentam, sob fundamentos distintos, a descentralização político-administrativa: (a) análise neoliberal – discute a ineficiência e o tamanho do Estado, propondo a descentralização como forma de diminuir a politização da economia e modernizar as estruturas; (b) análise estruturalista – admite que a crise do estado tem duplo aspecto: internacional, associada ao endividamento externo, e nacional, precária distribuição de recursos entre os diversos polos de decisão, e conseqüente falta de legitimidade. Busca maior racionalidade das estruturas descentralizadas, de forma a mitigar os custos e (c) análise marxista – a descentralização é entendida como processo de reestruturação que responde a necessidades históricas. Sua proposta é o fortalecimento das instâncias governamentais locais, para maior eficiência da gestão.

Este trabalho dará maior enfoque na análise estruturalista, na medida em que se preconcebe que para o fortalecimento da democracia é fundamental o empoderamento das Instâncias Locais, como instrumento para se valorizar, sobretudo, o capital social<sup>3</sup> das comunidades que vivem nos Municípios metropolitanos. Na América Latina, sobretudo, há uma doutrina vasta no sentido do fortalecimento da descentralização e das governanças de multiníveis, como potência reativa a largos períodos ditatoriais.

A relação entre Estados e Municípios é estudada descartando a teoria do jogo de soma zero, no qual a maior participação dos Municípios significaria a exclusão do Estado das relações metropolitanas. O Estado, assim, deve ter seu papel assegurado nas relações metropolitanas.

A descentralização é fundamental para a governança sob bases democráticas. E será tratada nesta tese como meio/condição para a expansão das liberdades e como objetivo para se obter o pleno desenvolvimento. Desta forma, entende-se que o fortalecimento da governança interfederativa se faz mediante o exercício da participação popular e dos governos periféricos. Trata-se de um processo, o

---

3 Para Putnam, Leonardi e Nanetti (2006, p. 314) “o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade e facilitando as ações coordenadas”.

desenvolvimento pela descentralização, que encontra pontos em comum, a despeito das diferenças regionais que são apresentadas pelas distintas regiões metropolitanas ao redor do mundo.

Por isso, neste trabalho adotou-se o estruturalismo, método criado por Ferdinand Saussure (1945)<sup>4</sup> e difundido nas obras de Claude Lévi-Strauss (1982), que parte da ideia de que as estruturas (relações) que integram objetos distintos de análise são igualmente díspares<sup>5</sup>, porém podem responder a regras passíveis de generalização<sup>6</sup>. As realidades metropolitanas na Espanha, no Chile ou na Austrália são intrinsecamente diversas das regiões metropolitanas brasileiras, contudo é possível encontrar, em todas elas, conflitos territoriais que justifiquem ou legitimem uma explicação comum para um dado fenômeno.

Dentre os pontos que favorecem a governança interfederativa e a descentralização, encontra-se o apoio de uma instituição, isto é, um conjunto de regras e princípios propositivos para a atuação conjunta de entes federados, com a participação da sociedade civil e de agentes econômicos que, de forma clara, estabeleça as condições de atuação para cada membro e crie ambientes intermediários de diálogo e deliberação coletiva. Desta maneira, o institucionalismo não deixa de fazer companhia ao estruturalismo, no sentido de que esta tese defende a importância das instituições para a descentralização e o desenvolvimento pautado numa democracia deliberativa.

Conquanto a qualidade da participação e do engajamento nas políticas públicas dependa da transformação de certos costumes da sociedade civil, sobretudo na América Latina, dada a tradição cultural, as Instituições devem gerar oportunidades

---

4 A obra referência do estruturalismo é o *Curso de Linguística Geral*, escrito por Ferdinand Saussure. Claude Lévi-Strauss é dono de uma vasta produção científica, porém o livro que lhe deu fama foi *Tristes Trópicos*, publicado no ano de 1955.

5 As próprias regiões metropolitanas brasileiras, se comparadas entre si, guardam profundas diferenças. Isso acontece ainda com as regiões metropolitanas localizadas dentro de um único Estado membro.

6 Lévi-Strauss, antropólogo, teve a oportunidade de, dentre tantos trabalhos publicados, talvez no que lhe deu maior notoriedade, apresentar um estudo a respeito das tribos indígenas de diversos países, inclusive do Brasil, a partir das quais observou que não obstante as diferenças culturais, existiam hábitos em comum.

para avanços nessa direção, ou seja, de fomentar espaços de debates e de deliberação com a sociedade civil.

A imposição da descentralização como princípio para o desenvolvimento das liberdades enfrenta posições doutrinárias em contrário, em especial porque pode causar fragmentação política ou ainda porque a autonomia dos Municípios não alcançaria a atuação sobre interesses supralocais. Para comportar esta realidade, esta tese se vale também da teoria da complexidade de Morin e Le Moigne (2000). Nesse caso as contradições não são afastadas, ao contrário, aparecem com força. O método da visão complexa é a junção de conceitos que lutam entre si. A imprevisibilidade essencial é a característica mais geral associada à complexidade e será complexo, o que não totalmente inteligível e talvez, especialmente, antecipável. (LE MOIGNE, 2010).

Não apenas foi enfatizado o papel das instituições na organização de estruturas democratizantes para as regiões metropolitanas, mas o fez buscando estabelecer uma relação dialógica entre correntes e pensamentos aparentemente antagônicos.

Aponta-se, em vários momentos do texto, que os Municípios da RMS têm responsabilidade pela posição de destaque do Estado da Bahia, especialmente porque se mantêm omissos quanto aos problemas metropolitanos, e, embora a RMS tenha mais de 40 anos, jamais convergiram na formação de um consórcio público. Na base da teoria da complexidade, nota-se a teoria da recursão<sup>7</sup>, ou seja, o que se dá hoje é produto do que foi ontem, mas o que será amanhã continuará sendo produto do que se fizer hoje. Fazer diferente do que vem sendo feito seria o caminho para encontrar outras respostas que não as de sempre.

A separabilidade não deve ser absoluta. Os conceitos precisam dialogar entre si. É preciso que o conceito de território geográfico dialogue com o conceito jurídico e com o conceito social e econômico. O sistema social é complexo e é preciso achar na desordem uma organização que permita a produção de conhecimento.

---

7 “[...] tudo que é produzido volta sobre o que produziu, num ciclo auto-constitutivo (sic), auto-organizador e auto-produtor (sic) (LIMA, 2003:80). Este princípio é chamado também de princípio do circuito recursivo ou da realidade recíproca”. Assim, os indivíduos fazem a sociedade que faz os indivíduos (MORIN, 1986: 118) [...]” (PADERES; RODRIGUES e GIUSTI, 2005).



Neste sentido, o fato de a Constituição brasileira de 1988 ter assegurado como papel fundamental do Estado promover o desenvolvimento, como está posto no preâmbulo, sob bases pluralistas, revela uma adesão a um pensamento dominante de que a descentralização é o caminho mais razoável, e no caso brasileiro, o caminho apontado pelo ordenamento jurídico para se alcançar os ideais de liberdade, solidariedade e igualdade que se encontram no introito do texto magno.

Muito embora outras Constituições possam não ter positivado o desenvolvimento como fundamento do Estado, como fez o Brasil<sup>8</sup>, encontra-se até em Estados considerados não democráticos, como Cuba, a associação da descentralização político-administrativa à ideia de desenvolvimento e de maior participação social (DAVALO DOMINGUEZ<sup>9</sup>, 1997).

Arretche (1996) afirma que correntes de diversas matizes associam a descentralização ao ideário democrático.

A primeira corrente defenderia a tese de que, mediante a descentralização, se criariam instituições que viabilizariam a participação da sociedade civil. Para Jordi Borja (BORJA, 2016, p. 7, tradução nossa)<sup>10</sup>:

A recuperação da cidade, e, portanto, da cidadania, é forjada na mobilização e organização dos cidadãos. São eles que se confrontam localmente com os atores globais disolventes da cidadania: o sistema financeiro e obras e serviços multinacionais.

Esta corrente patrocinou, na década de 1980, mudanças importantes na estrutura dos Estados na América Latina. Ao nível municipal, o orçamento participativo é um bom exemplo.

---

8 A Constituição Argentina de 1994 trata do desenvolvimento ao longo do texto, porém, em geral, está mais associado à finalidade, diferente, portanto, do que preconiza a Constituição brasileira de 1988.

9 Davalos Dominguez (1997, p. 178, tradução nossa) afirmou: “La descentralización es entendida como una vía democratizadora de la comunidad que permite desarrollar la capacidad popular de recuperar y reconstruir estructuras territoriales con atributos necesarios para establecer relaciones de justicia social”. A descentralização é entendida como uma via democratizadora da comunidade, que permite desenvolver a capacidade popular de recuperar e reconstruir estruturas territoriais com atributos necessários para estabelecer relações de justiça social.

10 La recuperación de la ciudad, y por ende de la ciudadanía, se forja en la movilización y organización de los ciudadanos. Son estos los que se confrontan en el ámbito local con los actores globales disolventes de la ciudadanía: el sistema financiero y las multinacionales de obras y servicios.

A segunda corrente sufragaria a tese de que a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. Rudolf Hommes (1995 apud ARRETICHE, 1996, p. 44) pondera que a descentralização:

[...] constitui um rompimento radical com o passado, porque a América Latina foi tradicionalmente gerida através de formas de governo altamente centralizadas e hierárquicas. [...] essa tradição de poder centralizado e burocrático determinou a evolução institucional da América Latina e pode ser responsável pelo enorme *gap* entre a América do Norte e a do Sul. [...] o modelo centralizador também inibiu o desenvolvimento de instituições cívicas de base comunitária, porque criou uma forte dependência das comunidades em relação ao governo central e a suas instituições [...].

Os fundamentos da segunda corrente estão presentes em alguns documentos produzidos por organismos internacionais, indicando que seria uma forma de dar mais autonomia aos atores políticos e econômicos e, portanto, menos dependência em relação ao Estado.

Ambas as correntes tratam a descentralização como o caminho mais viável para a aplicação dos princípios democráticos.

Acerca desses princípios, Arretche (1996, p. 47), trazendo autores como Dahl e Manin, enuncia:

Há princípios sobre os quais há hoje relativo consenso: 1) igualdade de voto; 2) oportunidade de participação efetiva no processo decisório; 3) oportunidade de esclarecimento para formação de opinião a propósito do objeto da decisão; 4) controle final sobre a agenda, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação; e 5) inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade (Dahl, 1982). Há princípios vinculados à ideia do governo representativo que, tal como formulados no final do século XVIII, nunca foram postos em questão: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; e 4) as decisões políticas são tomadas após debate (Manin, 1995, pp. 7-17).

As ideias de participação e deliberação passam a ganhar força e dividir cada vez mais espaço com a democracia representativa. Lücmann (2012, p. 60-61) sustenta:

No caso da democracia participativa, o foco central é o resgate dos ideais de autogoverno e de soberania popular por meio da participação dos cidadãos nos processos de discussão e de decisão política. Com

efeito, visando a aprimoramento da democracia liberal, os participacionistas incorporam – ou combinam – pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política. [...] a democracia deliberativa, por seu turno, ao acusar as fragilidades da democracia representativa e a redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica do poder político do modelo democrático liberal.

Sandra León (2009, p. 60, tradução nossa) ao analisar o financiamento das entidades autônomas na Espanha, comentando o processo de descentralização, aduziu:

Muitas vezes, as descentralizações fiscal e administrativa apresentam-se como um arranjo institucional que garante a eficiência alocativa e produtiva dos países que as implementam. No entanto, na literatura há uma incompatibilidade entre os argumentos teóricos e a evidência empírica sobre as consequências da descentralização. Por um lado, desde a perspectiva normativa da Fazenda Pública, a descentralização melhora o controle dos governos, previne um comportamento oportunista dos políticos e promove o comportamento fiscal responsável (Weingast, 1995; Tiebout, 1956; Brennan e Buchanan, 1980). Por outro lado, existe uma visão recente mais crítica que assinala a importância de que o desenho da descentralização seja compatível com uma estrutura de incentivos políticos e econômicos adequados para garantir que os seus potenciais benefícios se cumpram<sup>11</sup>.

Arretche (1996), ao afirmar que os princípios e valores políticos somente podem se concretizar em instituições políticas concretas, e de que seria pela análise da natureza de tais instituições que se pode avaliar se tais princípios estão efetivamente sendo respeitados, coloca em xeque a descentralização enquanto lógica, por si só bastante para garantir a efetivação da democracia.

---

11 A menudo, la descentralización fiscal y administrativa se presenta como un arreglo institucional que asegura la eficiencia asignativa y productiva de los países que la implementan. Sin embargo, en la literatura existe un desajuste entre los argumentos teóricos y la evidencia empírica sobre las consecuencias de la descentralización. Por un lado, desde la perspectiva normativa de la Hacienda pública, la descentralización mejora el control de los gobiernos, previene un comportamiento oportunista de los políticos y fomenta el comportamiento fiscal responsable (Weingast, 1995; Tiebout, 1956; Brennan y Buchanan, 1980). Por otro lado, existe una visión reciente más crítica que señala la importancia de que el diseño de la descentralización sea compatible con una estructura de incentivos políticos y económicos adecuada para asegurar que sus potenciales beneficios se cumplan. (LEÓN, 2009, p. 60).

León (2009), na mesma linha de Arretche (1996), pondera que nem sempre a descentralização se reflete em maior democratização do Estado. Ao contrário, em alguns casos, significa aumento da corrupção e do déficit público:

Existe evidência empírica que mostra que em muitos países que se colocaram no curso da descentralização, isto não levou aos benefícios esperados atribuídos pela teoria normativa, como a democratização ou a eficiência econômica. Pelo contrário, em alguns casos a descentralização tem sido associada à corrupção (Treisman, 2002) ou ao déficit (Rodden, 2002), especialmente nos países em desenvolvimento (Tanzi, 1995; Prud'homme, 1995; Hommes, 1995). Estes estudiosos têm destacado a necessidade de desenhar a descentralização de tal maneira que se gerem incentivos adequados. (LEÓN, 2009, p.60, tradução nossa)<sup>12</sup>

O mesmo raciocínio é trabalhado por Fernandes (1992, p. 29) ao sustentar a tese de que o poder local tem se valido mais pelas esperanças que abrem, pelas simbologias de que se reverte, do que pelo seu real funcionamento como democracia participativa.

A par das críticas – que são razoáveis – frente à tirania que pode assumir o determinismo de qualquer lógica, e não seria diferente com o processo de descentralização, no sentido de que seu emprego corresponderia sempre a uma melhora dos índices sociais e dos espaços democráticos (falsa verdade); desde a Constituição brasileira, passando pelos principais diplomas normativos urbanísticos o Estado fez garantir o pluralismo e, por conseguinte, a descentralização como vértice da democracia nacional.

Wolkmer (2011, p. 144) acerca do marco epistêmico e metodológico do pluralismo na Constituição brasileira, adverte:

Em sua natureza, a formulação teórica do Pluralismo designa “a existência de mais de uma realidade, de múltiplas formas de ação prática e da diversidade de campos sociais ou culturais com particularidade própria, ou seja, envolve o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si”.

---

12 Existe evidencia empírica que muestra que en muchos países en los que se ha puesto en marcha la descentralización, ésta no ha dado lugar a los beneficios esperados atribuidos por la teoría normativa, como la democratización o la eficiencia económica. Al contrario, en algunos casos la descentralización ha estado asociada a la corrupción (Treisman, 2002) o a déficit (Rodden, 2002), especialmente en los países en desarrollo (Tanzi, 1995; Prud'Homme, 1995; Hommes, 1995). Estos académicos han destacado la necesidad de diseñar la descentralización de tal manera que se generen incentivos adecuados. (LEÓN, 2009, p. 60).

Dentre alguns de seus princípios valorativos, assinala-se: 1) a autonomia, poder intrínseco aos vários grupos, concebido como independente do poder central; 2) a descentralização, deslocamento do centro decisório para esferas locais e fragmentárias; 3) a participação, intervenção dos grupos, sobretudo daqueles minoritários, no processo decisório; 4) o localismo, privilégio que o poder local assume diante do poder central; 5) a diversidade, privilégio que se dá à diferença, e não à homogeneidade; e, finalmente, 6) a tolerância, ou seja, o estabelecimento de uma estrutura de convivência entre os vários grupos baseada em regras “pautadas pelo espírito de indulgência e pela prática da moderação”.

Considerando a diversidade de atores sociais, muitas deverão ser as redes criadas pelas instituições. Neste sentido, foi adotada no Brasil uma Constituição que consagra o pluralismo, pugnando pela defesa e o respeito das opções e diferenças culturais, étnicas, de credo, enfim, de uma população heterogênea que é abrigada por um país de dimensões continentais.

O arranjo jurídico que dá base à governança metropolitana diante de uma sociedade plural precisaria garantir instâncias intermediárias de diálogo não apenas para os entes federados, mas também para os cidadãos, a sociedade civil, as instituições e os agentes econômicos, com a finalidade de sintetizar os interesses em jogo. Uma gestão democrática interfederativa deve estabelecer quais princípios são inegociáveis, a exemplo da autonomia de cada entidade federada, o respeito às minorias, deixando o mais para ser decidido no consenso, no entendimento, utilizando-se ou não da mediação, ou, excepcionalmente, do arbitramento. De qualquer sorte, essa relação só se efetiva de maneira justa quando todos os atores sociais e políticos detêm a possibilidade de discursarem racionalmente, em um debate livre das ideias, a que se refere Habermas (2000), manifestando suas opiniões, ainda que sejam minoria dentro da região metropolitana (RM).

A contiguidade do tecido urbano que caracteriza a conurbação e provoca, muitas vezes, a fragmentação e a dispersão das cidades (GEDDES, 1994) nem sempre é causa da desterritorialização dos espaços municipais<sup>13</sup>. De certa forma, a conurbação e, principalmente a governança interfederativa, provoca uma reterritorialização por novos agentes políticos e socioeconômicos, porque o que em parte era antes apenas

---

13 Rogério Haesbaert, sobre as consequências que a rede pode causar sobre o território, afirma: “[...] as redes não podem ser vistas apenas como “destruidoras de territórios”: uma combinação articulada de redes, “malha”, por exemplo, pode ser a base de um processo de (re)territorialização, ou seja, de formação de novos territórios.” (HAESBAERT, 1997, p. 94).

interesse local, passaria a ter o reconhecimento de sua importância para uma escala maior, metropolitana. Este fenômeno não deve, contudo, significar que os Municípios metropolitanos perdem sua identificação e que os agentes locais já não mais teriam ascendência sobre o espaço municipal. Trata-se de requalificar a autonomia das Instâncias Locais reconhecendo que há novos limites.

A partir de uma nova organização político-jurídica existem questões relacionadas às funções de interesse comum, como saneamento básico e mobilidade urbana, dentre outras, que passam a depender da combinação com outras instâncias federadas. A descentralização no Estado brasileiro se presta também a garantir o empoderamento dos Municípios sobre o território que ocupam.

Portanto, além das correntes<sup>14</sup> a que fez menção Arretche (1996), acrescentamos uma terceira, a que se pode chamar de positivista, qual seja, aquela que vê na descentralização uma opção do Estado brasileiro como instrumento de preservação das competências municipais, associado a uma maior eficiência na concretização da democracia.

Desnecessário dizer que a centralização política tem sido feita à custa da vida democrática das comunidades (FERNANDES, 1992). O aparecimento do problema local pode ser ainda encarado como resultado do dilema entre o Uno e o Múltiplo. A concentração do poder e a crescente mundialização terão dado origem à afirmação das regiões e das localidades, passando a democracia a ser também uma questão de valorizar o que é próprio, em detrimento do que é diferente. Abrem-se novas fronteiras municipais periféricas no interior do Estado, tornando as estruturas sociopolíticas opacas. A democracia participativa dependerá do reconhecimento dessas diferenças.

Na área urbanística, notadamente na execução de políticas públicas urbanas, o Art. 182 da Constituição brasileira de 1988 fez uma clara opção pela descentralização ao estabelecer:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

---

14 A primeira corrente sustenta que a descentralização fortaleceria os instrumentos de participação da sociedade civil (BORJA, 2016), e a segunda corrente defende que a descentralização favorece o exercício e os fundamentos de uma vida cívica (HOMMES, 1995, apud ARRETCHÉ, 1996). (vide p. 43)

cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL. Constituição Federal, 1988).

Cada um dos 13 Municípios Metropolitanos é obrigado a ter seu próprio Plano Diretor, independentemente do tamanho de sua população, conforme Art. 41 do Estatuto da Cidade<sup>15</sup>. É como se adquirisse uma “maioridade” urbanística<sup>16</sup>; pelo fato de manter com outros Municípios uma relação dinâmica com interconexões de papéis e atividades.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, dando cumprimento à política urbana prevista na Constituição brasileira, Arts. 182 e 183, fixa, dentre as diretrizes gerais a serem observadas nos instrumentos urbanísticos, a audiência do Poder Público Municipal, das populações interessadas e associações representativas.

O Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, não parece ter a pretensão de descolar-se dessas diretrizes; ao contrário, busca o alinhamento programático. Anunciadas entre os princípios da governança interfederativa, no Art. 6º da Lei 13.089, de 13 de janeiro de 2015, a autonomia das entidades federadas e, particularmente a observância das pluralidades regionais e locais, garantem o viés descentralizador. Mas a este tempo, reafirma o caráter relativo dessa autonomia<sup>17</sup>, indicando a necessidade de cooperação, mediante arranjos interfederativos que promovam condições de governança metropolitana.

A descentralização político-administrativa é importante para o desenvolvimento, porque favorece a eficácia da governança interfederativa e cria condições para o exercício pleno da democracia. Muito embora a descentralização, que fortalece os poderes dos Municípios metropolitanos, não signifique necessariamente melhores dias para a democracia – o que há de ser observado caso a caso – o ordenamento jurídico brasileiro fez uma clara opção por aquela, deixando antever que a regra geral

---

15 “Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: [...] II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; [...]”.

16 O neologismo deve-se ao fato de que os Municípios brasileiros com menos de 20 mil habitantes, em regra, não estariam obrigados a elaborar o Plano Diretor. Entretanto, aqueles que integram uma região metropolitana passam a ter esta obrigação legal, como estabelece o Art. 41 do Estatuto da Cidade.

17 Em matéria de Direito Urbanístico, sobretudo, a autonomia se apresenta relativizada, dado o fato de que as três esferas federadas, União, Estados e Municípios detêm competência para legislar sobre o assunto. Em relação à atuação sobre a RM, o Estatuto da Metrópole previu expressa cooperação entre Estados e Municípios na condução da governança metropolitana.

seria uma atuação predominantemente municipal em escala metropolitana e, subsidiariamente, estadual. A descentralização significa empoderar agentes periféricos<sup>18</sup> e, por consequência, criar condições mais favoráveis para uma participação efetiva e deliberativa dos diversos grupos socioeconômicos, além dos próprios Municípios.

Depreende-se do Estatuto da Metr pole que o papel do Estado seria o de produzir condi es para arremontar as forças locais, a fim de fazerem frente às fun es públicas de interesse comum. Não há espaço para a estadualiza o de competências locais ou mesmo regionais. Isto contrariaria a lógica descentralizadora<sup>19</sup> do regime democrático brasileiro.

## 2.2 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO TERRITÓRIO REGIONAL: UMA VISÃO A PARTIR DE JÜRGEN HABERMAS E DE OUTROS AUTORES.

Piergiorgio Odifreddi (2011), em sua participa o no IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional, atribuindo a coloca o ao lendário primeiro ministro britânico, Winston Churchill (1947)<sup>20</sup>, fez uma provoca o   plateia: “a democracia   a pior forma de governo,   parte todas as outras antes experimentadas”.

A democracia tem sido entendida como o governo do povo ou o governo da maioria<sup>21</sup>. Desta forma, a participa o da sociedade civil, seja na forma direta, seja na forma indireta, acaba sendo fundamental para o próprio conceito. Para que esta

---

18 O empoderamento de agentes públicos e/ou socioeconômicos periféricos dependeria da análise das estruturas organizacionais e financeira de cada realidade metropolitana, sem que seja possível, de antemão, estabelecer a melhor alternativa para esta ou aquela governança interfederativa. No Canadá, por exemplo, como expôs Mariona Tom s (2014) na região metropolitana de Montreal, optou-se por incorporar   cidade polo outros Municípios menores e a criar, entre os Municípios que restaram, uma agência interfederativa, presidida pelo Prefeito de Montreal, a chamada Comunidade Metropolitana de Montreal. Nos EUA, a estratégia, em geral,   diversa, garantindo maior autonomia às Instâncias Locais, priorizando arranjos interfederativos individualizados.

19 Se em algum momento a centraliza o foi vista como meio para se alcançar o desenvolvimento, hoje constitui-se num freio, pois impossibilita mobilizar distintos setores da sociedade, captar a diversidade das situa es locais, inibindo a participa o mais efetiva dos cidadãos no debate público e nas escolhas das políticas públicas a serem adotadas (DÁVALOS DOMINGUEZ, 1997).

20 Uma referência ao discurso proferido na Câmara do Comuns, no ano de 1947, cujo extrato original seria: “Democracy is the worst form of government except from all those other forms that have been tried from time to time.”

21 Nem sempre a maioria decidirá de forma razoável; daí porque o sistema deve conter forças reativas que assegurem os direitos e garantias fundamentais e a prote o de minorias contra eventuais abusos da maioria (GARGARELLA, 1995).



participação seja efetiva, é preciso que a sociedade organizada e os indivíduos gozem de liberdade e tenham capacidade de escolha (HABERMAS, 1989).

A Revolução Francesa, já se referia Habermas (1989), foi um marco na confiança do discurso racional, no qual todo domínio público deve legitimar-se. Estabeleceu-se a partir de então uma dialética entre o liberalismo e a democracia, com grande impacto sobre o mundo ocidental, principalmente. O conflito gira em torno da igualdade e da liberdade, da unidade e da multiplicidade ou como o direito de maioria e direito de minoria podem ser conciliados.

Rousseau, precursor da Revolução Francesa, em seu texto de 1762, entende liberdade como autonomia do povo, como participação igual de todos na prática da autolegislação. Trata-se de uma releitura de Kant (2013) que, em *A Doutrina do Direito*, teria sustentado a ideia de que se alguém decide algo contra outrem é sempre possível que cometa injustiças; porém, jamais quando delibera sobre si mesmo. A unanimidade, portanto, na medida em que cada um, ao mesmo tempo decide sobre si mesmo e sobre todos, seria legítima.

Faz sentido assim, a opinião de Rousseau, estampada em seu *Do Contrato Social*, Livro Terceiro, publicado em 1762, de que quanto menos a vontade individual coincida com a vontade comum, mais o poder coercitivo há de crescer.

Naturalmente, a complexidade social, incompatível com a onipresença da democracia direta, passou a considerar legítima a legislação que fosse fruto de um consenso das ideias, pelo sufrágio da maioria. Caberia ao discurso público, (FRÖBEL, 1847) fazer a mediação entre a razão e a vontade, entre a formação de opinião de todos e a formação da vontade majoritária dos representantes do povo<sup>22</sup>:

Ninguém vai contestar, que a lei nunca pode atender o desejo de todos, porque na elaboração das leis as minorias têm que se submeter ao desejo das maiorias. Esta objecção é praticamente nula. A minoria, que participa na elaboração das leis, mas que ficou derrotada, não se encontra numa situação de ausência de direito como o Helote e Paria

---

22 É muito interessante a análise que Almeida e Costa (2010, p. 9) fazem da teoria de Július Fröbel: “De forma alguma, exige-se da minoria enquanto ela se resigna a sua vontade que ela se declare equivocada quanto à sua opinião, não se exige nem sequer que ela renuncie seu objetivo, mas, sim, que ela o suspenda, que ela renuncie a aplicação prática de seu convencimento até que consiga fazer valer melhor seus argumentos e conseguir o número necessário de aprovações. Mas esse comportamento baseia-se na tão perfeita natureza humana, corresponde tão completamente à relação das atividades intelectuais (Geistestätigkeiten) que somente pode ocorrer, ao contrário, incompreensão e insensatez ou desconhecimento intencional”.

dos nossos semi estados (FRÖBELL, 1847, tradução de Regina Leenen)<sup>23</sup>

Fröbel (1847) diria que só há lei para aquele que participa de sua produção; fora disso, o que há é comando, ordem, que se obedece ou por medo ou por prudência.

As disposições que adotam o monarca absoluto nunca podem ser legítimas, são ordens. Elas nunca são legítimas, obedece-se por medo ou prudência [...] (FRÖBEL, 1847, tradução de Regina Leenen)<sup>24</sup>

São direitos da quarta geração<sup>25</sup> o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Paulo Bonavides (2003) admite que a democracia do século XXI será cada vez mais participativa e direta<sup>26</sup>:

A democracia positivada por direito da quarta geração será, de necessidade, tanto quanto possível, uma democracia direta e

---

23 Man wende auch nicht ein, daß ja doch das Gesetz niemals dem Willen Aller entsprechen könne, da bei der Gesetzgebung die Minoritäten sich dem Willen der Majoritäten fügen müssen. Dieser Einwurf ist ein durchaus nichtiger. Die Minorität welche an der Gesetzgebung Theil nimmt aber überstimmt worden ist, befindet sich damit keinesweg. Es in einer rechtlosen Stellung wie der Helote und Paria unserer Halbstaaten.

24 Die Bestimmungen, welche der absolute Monarch erläßt, können deshalb niemals Gesetze sondern immer nur Befehle oder Gebote sein. Sie sind niemals rechtskräftig sondern nur gewaltkräftig, und man ordnet sich ihnen nicht aus Pflicht sondern nur aus Furcht oder Klugheit [...].

25 Os direitos fundamentais estão estruturados sobre quatro valores sagrados: liberdade, igualdade, desenvolvimento e democracia. A democracia está inserida na quarta geração desses direitos. Paulo Bonavides (2008, p. 1-4) promove a seguinte análise sobre os direitos fundamentais: "Direitos da primeira geração, os direitos da liberdade foram os primeiros a constar do instrumento normativo constitucional, a saber, direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do ocidente. [...] Os direitos fundamentais da segunda geração estes já merecem um exame mais acurado. Dominam o século XX do mesmo modo que os direitos da primeira geração dominaram o século XIX. São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século passado. Nasceram abraçados com o princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e legitima. [...] Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste começo de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de uma determinada sociedade. Têm, primeiro, por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. A teoria, com Vasak e outros, já identificou cinco direitos da fraternidade, ou seja, da terceira geração: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio-ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito da comunicação. [...] A globalização política, a nossa globalização, não a deles, introduz os direitos da quarta geração, que aliás, correspondem à fase mais avançada de institucionalização do Estado social. São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização de máxima universalidade, para a qual parece que o mundo se inclinará no plano de todas as relações de convivência".

26 A defesa da democracia direta está repetida no artigo *A Quinta Geração dos Direitos Fundamentais*, também de Paulo Bonavides (2008), quando o próprio assinala: "[...] de preferência ao Estado Social da democracia participativa".

participativa. Materialmente exeqüível, graças aos progressos da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável, graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema [...] (BONAVIDES, 2003, p. 354).

A era da informação e do conhecimento trouxe novas perspectivas de participação da sociedade civil. Na Suíça, noticia Cardoso (2015), já se adota com mais regularidade o plebiscito. Instalou-se, portanto, a oportunidade de, novamente, à referência do que acontecia na Grécia, existir, frequentemente, a participação direta dos cidadãos nas questões do Estado.

Há uma hipótese histórica, reportada por Gargarella (1995), para justificar a crise do sistema de representação:

[...] quanto maior fosse o grau de discussão coletiva que acompanhava a uma determinada medida, maiores eram os riscos de que se adotassem soluções parciais ou de facções. Como resultado de tais premissas (segundo tentarei demonstrar) se produziu um modelo constitucional tendendo a desencorajar a decisão coletiva e a reforçar a independência dos representantes. (GARGARELLA, 1995, p. 90, tradução nossa)<sup>27</sup>.

Os problemas da democracia representativa se acentuam na América Latina, especialmente em países como Argentina e Brasil. Esses países, sem uma tradição democrática, experimentam uma democracia que Guillermo O'Donnell (1991) chamou de democracia delegativa. Diferentemente de uma democracia representativa, na democracia delegativa o eleito não tem um compromisso com o conjunto de promessas que fez em sua campanha.

As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: [...] ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. Como essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um movimento,

---

27 [...] cuanto mayor era el grado de discusión colectiva que acompañaba a una determinada medida, Mayores eran los riesgos de que se adoptasen soluciones parciales o facciosas. Como resultado de este tipo de supuestos (según intentaré demostrar) se produjo un modelo constitucional tendiente a desalentar la decisión colectiva y a reforzar la independencia de los representantes. (GARGARELLA, 1995, p. 90)

a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos. Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. Como poderia ser de outra forma para alguém que afirma encarnar o conjunto da nação? (O'DONELL, 1991, p. 30)

Apesar de o momento não oferecer respostas claras para o futuro da democracia na era digital, especialmente na captura da vontade da maioria (CARDOSO, 2015) parece insofismável afirmar que sobre as questões urbanísticas há um impacto imediato; porque neste campo, o legislador foi contundente no sentido da necessidade da participação direta da sociedade civil, seja por meio de audiências públicas, consultas ou outras formas diretas de manifestação popular.

Poder-se-ia dizer que na área de política pública urbanística, inclusive metropolitana, o Estado brasileiro, mais do que nunca, foi rousseuniano. Os principais diplomas normativos, Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade, preveem a participação direta da sociedade civil, na construção dos instrumentos urbanísticos.

Gargarella (1995, p. 108, tradução nossa), em seu texto *Crisis de Representación y Constituciones Contramayoritarias*, reforça a ideia de que hoje “prevalece a ideia de que a deliberação coletiva é um ingrediente necessário para dotar o processo de tomada de decisões de uma devida imparcialidade”<sup>28</sup>.

A democracia é um regime de governo cambiante que exige compreensão da realidade e de suas contradições para avançar em novas conquistas democráticas que, de alguma sorte, possam catalisar as reais demandas sociais e, por vezes, eliminem com os corpos intermediários (SANTIAGO et al., 2013); voltando ao ponto de partida da visão rousseuniana.

Ainda sobre a democracia, Norberto Bobbio (1996) elege alguns pressupostos: (a) deve ser procedimental, entendida assim, como um conjunto de regras que garantam quem e como, basicamente, pode se dar a participação no processo decisório da vida pública; (b) deve garantir o direito ao voto e deve se conformar com

---

28 “[...] prevalece la idea de que la deliberación colectiva es un ingrediente necesario para dotar al proceso de toma de decisiones de una debida imparcialidad.”

a decisão da maioria e (c) devem ser asseguradas liberdades de opinião, de associação e de expressão.

Bobbio (1996) preocupou-se menos em definir a democracia e mais em diferenciar a democracia real da democracia em seu modelo ideal, e o que se prometeu<sup>29</sup>, isto é, expurgar os regimes oligárquicos, mostrou-se irrealizável. Bobbio ainda aponta dois problemas que estão presentes na maior parte dos regimes democráticos: (i) excesso de burocracia para se fazer garantir uma relativa igualdade dos cidadãos perante o Estado e (ii) ingovernabilidade em razão do acúmulo de demandas sociais frente aos escassos recursos estatais.

Outros pensadores também se preocuparam em entender os fundamentos da democracia, dentre os quais: Max Weber (1976) tomava a democracia como a luta entre líderes pelo voto popular pela simpatia do eleitorado; Hans Kelsen (1984) associava a democracia a uma ordem social, inspirada por ideais de liberdade, igualdade e solidariedade e Karl Popper (1996) a entendia como um conjunto de instituições dentre as quais as eleições era uma delas.

A partir do exposto, considerando que, por tradição, a doutrina jurídica chama de direito adjetivo o direito processual, e de direito substantivo o direito material, é perfeitamente possível voltar-se para a democracia e mirá-la sob dois planos: o plano adjetivo e o plano substantivo. No plano adjetivo a democracia estaria associada aos meios de participação, aos instrumentos democráticos como as eleições, o voto, a consulta popular, a audiências públicas etc. Por sua vez, no plano substantivo, a democracia é a própria liberdade de expressão, de opinião; o direito de não discriminação, de tratamento igualitário, enfim, é o conjunto de direitos relacionados à vida cívica e aos direitos políticos dos cidadãos.

Habermas (1997), sobre a democracia, procura analisar e acomodar duas correntes distintas, a liberal e a republicana. A primeira, centrada em sistemas

---

29 Santiago et al (2013) comentam que o poder oligárquico não foi derrotado – como se houvera prometido – mas, em larga medida, se vê obrigado a se sujeitar às regras do jogo democrático para conquistar apoio e se manter no controle das estruturas de poder político, o que afasta os Estados dos regimes autocráticos. Se por um lado os regimes democráticos não conseguiram derrotar o poder oligárquico, por outro, também não se mostraram capazes de oferecer mecanismos que permitam ocupar todos os espaços nos quais o poder decisório é exercido. Na limitação do acesso a instâncias decisórias reside mais um problema identificado por Bobbio (1996).

representativos, já a segunda, admitia a possibilidade de os consensos sociais serem formados sem interferência externa. Na visão habermasiana, os acordos discursivos dependem do respeito da autonomia privada e, ao mesmo tempo, do controle do uso público da razão, por meio de procedimentos previamente estabelecidos, capazes de permitir o maior grau de participação, essencial à construção de posições consensuais estáveis e publicamente defensáveis (SANTIAGO et al., 2013).

No jogo político institucional da democracia, três elementos se apresentam como fundamentais: (a) a autonomia privada, aqui entendida como a capacidade de os indivíduos poderem gozar de direitos fundamentais; (b) a cidadania democrática, no sentido de que coexistam liberdades de opinião, de expressão, de voto entre cidadãos iguais e livres e (c) a esfera pública que faria exatamente a mediação entre a sociedade civil e o Estado (WERLE, 2013).

Barroso (2015) trabalha com três dimensões para a democracia: (i) dimensão representativa, na qual o Congresso Nacional seria a grande referência; apesar de o sistema eleitoral brasileiro se ressentir de um modelo mais moderno em que, ao menos o eleitor soubesse quem elege, e o eleito soubesse quem o elegeu, a ponto do primeiro saber de quem cobrar e o segundo a quem prestar contas<sup>30</sup>; (ii) dimensão constitucional, na qual o protagonismo cabe ao Supremo Tribunal Federal, com vistas à defesa dos direitos fundamentais e à promoção de avanços na aplicação da norma constitucional<sup>31</sup> e (iii) dimensão deliberativa, a partir da qual a sociedade civil acompanha e participa das decisões políticas.

No que toca à terceira dimensão, a que faz referência Barroso (2015), ressalte-se que Habermas (1997) defende que este debate esteja institucionalizado; apesar de que a opinião pública, no seu entender, deva se colocar à parte das associações econômicas e estatais. Santos Júnior (2015) chama a atenção de que Guillermo O'Donnell (1997), tem uma posição diversa, na medida em que advoga a tese de que a esfera pública já envolveria também as associações ou grupos organizados da sociedade civil.

---

30 Essa dificuldade se deve às eleições proporcionais para as casas legislativas, excetuando-se o Senado. Não necessariamente, os candidatos com mais voto são eleitos.

31 Nesse ponto há uma concordância no entendimento de democracia, tal qual é defendido por Maria Helena Chauí e Marco Aurélio Nogueira (2007).

A participação da sociedade civil pode acontecer de fora para dentro ou não. No caso da Entidade Metropolitana de Salvador, por exemplo, reservaram-se assentos para representantes da sociedade civil, em órgãos que integram a estrutura da própria entidade (Conselho Participativo<sup>32</sup> e, eventualmente, Câmaras Temáticas – vide decreto 15.244, de 10 de julho de 2014). Nesse caso, a sociedade civil, de alguma forma, passa a também ser Estado. Esse modelo de participação, sob os *habitus* (BOURDIEU, 2002) da própria Administração Pública, é sempre menos livre que aquele espontâneo, que brota da sociedade e encontra instrumentos de legitimação institucionalizados para influenciar em decisões da esfera pública.

É tradição na América Latina considerar que a participação cidadã, mediante conselhos, reflete avanços nos instrumentos democráticos. Ocorre que, nem sempre, esta visão se justifica frente aos estudos apresentados em função das experiências colhidas em diversos conselhos criados por vários países (CUNNILL GRAU, 2006, p. 176, tradução nossa).

Um exemplo emblemático, neste sentido, nos proporciona inicialmente Zimmerman (1992) quando estuda o caso dos distritos escolares estabelecidos em Nova York com o propósito de dar às comunidades uma clara preeminência no controle da educação, mas que acabaram sendo ocupados pelos profissionais. Recentemente, em estudo compreensivo feito na Colômbia (Velazques e Gonzalez, 2003) (sic) mostra que os estratos médios e altos da população são os que mais intervêm nas instâncias de participação cidadã, embora tenham sido projetados principalmente para os setores mais pobres da população, até então excluídos dos circuitos de tomada de decisões. Este tipo de indícios sugere que a simples abertura de espaços à participação do cidadão não garante que os sujeitos tradicionalmente excluídos da política excedam a eles.<sup>33</sup>

Em verdade, os espaços (conselhos) acabam sendo preenchidos por partidos políticos ou por forças sociais que já possuíam canais de acesso, ainda que informais.

---

32 Até o fechamento deste trabalho ainda não tinham sido instalados os trabalhos do Conselho Participativo.

33 Un ejemplo emblemático en este sentido nos proporciona tempranamente Zimmerman (1992) cuando estudia el caso de los distritos escolares establecidos en Nueva York con el propósito de conceder a las comunidades una clara preeminencia en el control de la educación, pero que resultaron ocupados por los profesionales. Recientemente, en estudio comprensivo hecho en Colombia (Velazques y Gonzalez, 2003) muestra que los estratos médios y altos de la población son los que más intervienen en las instancias de participación ciudadana, aunque estas fueran diseñadas principalmente para los sectores más pobres de la población, hasta entonces excluidos de los circuitos de toma de decisiones. Este tipo de indicios sugiere que la mera apertura de espacios a la participación ciudadana no garantiza que los sujetos tradicionalmente excluidos de la política excederan a ellos.

Isto sugere que é preciso aperfeiçoar a democracia para que se garanta nestes espaços a presença das minorias e de outros grupos políticos não hegemônicos.

Conquanto haja desafios para a democracia, retomando a ideia de Churchill (1947), até o momento é o regime mais indicado a preservar as garantias, direitos e liberdades que o mundo ocidental historicamente alcançou<sup>34</sup>.

Inescapavelmente é possível se estabelecer uma relação entre democracia e descentralização. Boisier (2004), no ano de 1989, escrevera um artigo para o diário *El Sur*, no qual, ao mesmo tempo, sustentava esta possibilidade, mas criticava o fato de que a descentralização, por si só, seria capaz de promover vantagens em favor da democracia.

É quase evidente que uma democracia madura supõe uma ampla distribuição social do poder político, ou seja, supõe uma descentralização, mas é um erro comum atribuir causalidades unidirecionais, como se um processo necessariamente gerasse linearmente o outro, desconhecendo-se o caráter recursivo de ambos. Claro que, em termos territoriais, a transferência de poder a regiões, por exemplo, pode resultar completamente antidemocrática se em tais regiões não existe um receptor socialmente adequado, caso em que o poder transferido só reforçaria estruturas oligárquicas e clientelistas. (BOISIER, 2004, p. 29-30, tradução nossa)<sup>35</sup>

Concebeu Boisier (2004) que, numa democracia madura, haveria de existir uma ampla divisão do poder. Mas é um erro achar que um processo deve desencadear necessariamente o outro.

O poder local, especialmente em aparelhos estatais centralizadores, pode representar um contrapoder (FERNANDES, 1992). Este contrapoder é moldado por aspectos culturais que constituem tanto a identificação quanto a identização dos agentes locais.

---

34 Não é menos interessante a análise que Clóvis de Barros Filho (2015) promove da visão de Friedrich Nietzsche (1844-1900) acerca da democracia, para quem seria uma forma de estado degenerada e decadente que iguala os desiguais.

35 “Es casi evidente que una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político, o sea, supone una descentralización, pero es un error común asignar causalidades unidireccionales, como si un proceso necesariamente generase linealmente el otro, desconociéndose el carácter recursivo de ambos. Desde luego, en términos territoriales la transferencia de poder a regiones, por ejemplo, puede resultar completamente antidemocrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado, en cuyo caso el poder transferido sólo reforzaría estructuras oligárquicas y clientelísticas.” (BOISIER, 2004, p. 29-30)



Quanto mais estadualizado o processo de desenvolvimento regional, menor o poder de identização. No entender de Touraine (2006) uma sociedade parece ter uma identidade mais forte tanto menos rapidamente se processem mudanças nos códigos de conduta. O desejável é que estas transformações se deem de maneira endógena, a partir de opções da própria comunidade. Ocorre que quanto maior a ingerência externa à comunidade, novos *habitus* se formam, e o local pouco a pouco vai perdendo as características que o singularizavam.

É ao nível local que o desenvolvimento se opera com efeitos mais nítidos para a comunidade. O local tem sempre a possibilidade de ser uma força ativa/potência. Todavia esta força pode ser castrada pela força reativa, burocrática, da estadualização, em nível metropolitano.

A centralização faz parte da história brasileira e dos povos da América Latina. Não se cria um comportamento descentralizador por decreto (RUIZ-TAGLE, 1996<sup>36</sup>), embora se possa criar condições formais para a sua implementação<sup>37</sup>.

Os países da América Latina guardam complexidades que os distinguem, por exemplo, dos países da Europa ocidental. Enquanto estes vivenciaram o regime feudal, a dissidência religiosa, a revolução industrial e a revolução francesa (VÉLIZ; CARRERAS, 1984); o processo de centralização do Chile, Bolívia, Colômbia, México, Brasil<sup>38</sup> e outros, se estruturou a partir de uma fase pré-industrial e burocrática.

---

36 Ruiz-Tagle afirmara: “Pero no se cambia una cultura por decreto, sino por enseñanza y vivencia desde la infancia. Desde la escuela primaria hay que enseñar a ‘vivir descentralizadamente’ porque simplemente ello es desconocido en América Latina”. Em português: “Mas não se muda uma cultura por decreto, senão pela educação e vivência desde a infância. Desde a escola primária deve ensinar a ‘viver de forma descentralizada’ simplesmente porque isto é desconhecido na América Latina (tradução nossa).

37 Heleno Torres (2014), sob uma eventual tradição do direito brasileiro, de propor mudanças na realidade, por meio de diplomas normativos, comentando o federalismo brasileiro, em especial, a passagem de um Estado unitário para um Estado federado, com a Constituição de 1891, ponderou: E foi assim que o Brasil Império, um Estado unitário, sem divisões políticas e administrativas dotadas de autonomia, deu ensejo à descentralização política, financeira e administrativa dos Estados nascentes. Não por “agregação”, porquanto não preexistiam como “estatalidades”, tampouco por “segregação”, mas por simples “conversão” *ex lege* das províncias em Estados federados (art. 2º da CF), como um federalismo normativo. De fato, em 15 de novembro de 1889, o Brasil acordou unitário e dormiu uma federação, por um “federalismo de Decreto”.

38 Um dos argumentos que se atribui para o golpe de 1937 teria sido a necessidade de se intensificar a industrialização do Brasil. Adriano Nervo Codato referindo-se à criação dos conselhos administrativos pelo decreto 1.202, de 8 de abril de 1939 afirmou: “não se deve entender as transformações do aparelho do Estado – a criação de inúmeros conselhos e órgãos técnicos depois de 1937 – tão-somente em função do processo de industrialização da economia

Quatro destes fatores estão inversamente relacionados com o que decidi chamar o caráter centralista da ordem social e política dos países da América Latina: o primeiro é a ausência de experiência feudal na tradição latino-americana; o segundo é a ausência de um conformismo religioso e o centralismo latitudinário provocado pela religião dominante; o terceiro é a ausência de qualquer acontecimento ou circunstância que ao longo do tempo possa ser razoavelmente considerado como uma contrapartida da Revolução Industrial Europeia; o quarto é a ausência daqueles acontecimentos ideológicos, sociais e políticos associados com a Revolução Francesa, que transformaram tão radicalmente o caráter da sociedade da Europa Ocidental durante o último século e meio. [...] as características especiais da América Latina. [...] estas consistem em uma tradição burocrática e racional de cunho pré-industrial na qual se funda o centralismo que moldou os processos de mudança e continuidade destes países e uma cultura urbana pré-industrial *sui generis* dentro da qual se tem desenvolvido um vasto setor terciário. (VELIS; CARRERAS, 1984, 151/152, tradução nossa)<sup>39</sup>.

Boisier (2004, p.31) cita ainda a origem do homem urbano da América Latina. Para ele, o camponês, acostumado com uma relação de natureza quase servil com o dono da *hacienda*, na qual este era o provedor de suas necessidades (religiosas, comerciais, de saúde, de educação), migra, por volta do terceiro decênio do século XX, do campo para a cidade e transfere para o burocrata as expectativas que depositava no proprietário da terra; “*agora tu padre-patrón se llamará tu padre-Estado*”.

[...] maioria da população até o começo do século XX para um tipo de relação trabalhista rural fortemente dependente da sujeição servil do inquilino para o proprietário da fazenda, a ponto de criar, em seu imaginário camponês, a figura do pai-patrão, proprietário da fazenda, empregador, pagador e também provedor dos serviços (religiosos, comerciais, de saúde, de educação). Quando este regime se rompe e já na terceira década do século XX se inicia o intenso e sustentado

---

e modernização da sociedade, desprezando-se com isso seja o jogo político intra-elites (que não desaparece), seja o novo marco institucional que regulará essas disputas, e que não está previsto na Carta Constitucional do Estado Novo.” (CODATO, 2005, p. 6).

39 “Cuatro de estos factores están inversamente relacionados con lo que he decidido llamar el carácter centralista del orden social y político de los países de la América Latina: el primer es la ausencia de la experiencia feudal en la tradición latinoamericana; el segundo es la ausencia de uno conformismo religioso y el latitudinário centralismo provocado por la religión dominante; el tercero es la ausencia de algún suceso o circunstancia que a lo largo del tiempo pueda ser razonablemente considerado como una contrapartida de la Revolución Industrial europea; el cuarto, es la ausencia de aquel sucesos ideológicos, sociales y políticos asociados con la Revolución Francesa, que transformaron de manera tan dramática el carácter de la sociedad europea occidental durante el último el siglo y medio. [...] las características especiales de América latina [...] estas consisten en una tradición burocrática y racionalizante de cuño preindustrial en la cual se funda el centralismo que ha conformado los procesos de cambio y de continuidad de estos países y una cultura urbana preindustrial *sui generis* dentro de la cual se ha desarrollado un vasto sector terciário. (VÉLIS CARRERAS, 1984, 151/152).

processo de migração rural-urbana derivado da industrialização incipiente, este não é acompanhado por um processo de educação cívica paralelo, que deveria ter sido ensinado em como enfrentar uma vida urbana e industrial. (BOISIER, 2004, p. 31, tradução nossa)<sup>40</sup>.

O centralismo encontra-se, assim, na cultura do povo latino-americano e é de difícil remoção (BOISIER, 2007).

Dávalos Dominguez (1997, p. 175, tradução nossa) tratando da herança centralizadora, notadamente em Cuba, pondera:

Em etapas anteriores, as pessoas da comunidade eram concebidas como receptáculos passivos dos planos distintos, programas e projetos das instituições, que foram criando formas pouco participativas de ligações entre a população e os responsáveis em servi-la ou atendê-la, incluindo os técnicos. Isto teve expressões muito específicas e equivocadas no planejamento físico, em particular, no planejamento urbano.<sup>41</sup>

Continuando sua análise da tradição da América Latina em se valer de regimes concentrados para fazer frente ao subdesenvolvimento, Dávalos Dominguez (1997) concluiu:

Os esforços dirigidos para defender a importância das comunidades locais para o desenvolvimento são associados por vários setores e forças políticas aos assuntos da descentralização e da participação. Durante muitos anos, o domínio de um paradigma de desenvolvimento orientado e dirigido a partir de um governo do bem-estar social com uma forte centralização foi, para a América Latina, a esperança de poder superar o subdesenvolvimento e as suas graves consequências sociais através da possibilidade de materializar planos e programas em condições de crescimento econômico cujos resultados beneficiariam os setores populares. Mas é óbvio que, enquanto este Estado Benfeitor assumia a responsabilidade de promover o crescimento econômico, não assumia a mesma responsabilidade para distribuí-lo equitativamente entre todos os

---

40 [...] mayoría de la población hasta bien entrado el siglo XX a un tipo de relación laboral rural tremendamente dependiente de la sujeción servil del inquilino al dueño de la hacienda, al punto de crear, en el imaginario campesino, la figura del padre-patrón, dueño de la hacienda, empleador, pagador y también proveedor de servicios (religiosos, comerciales, de salud, de educación). Cuando este régimen se quiebra y ya en el tercer decenio del siglo XX se inicia el intenso y sostenido proceso de migración rural-urbana derivado de la industrialización incipiente, éste no se acompaña de un paralelo proceso de educación cívica, que debería haber enseñado cómo enfrentar una vida urbana e industrial. (BOISIER, 2004, p. 31).

41 En etapas anteriores, los habitantes de la comunidad eran concebidos como receptáculos pasivos de los distintos planes, programas y proyectos de las instituciones, lo que fue creando formas poco participativas de vinculación entre la población y los responsables en servirla o atenderla, incluyendo a los técnicos. Esto tuvo expresiones muy concretas y desacertadas en la planificación física, en particular, la planificación urbana.

setores da sociedade. (DÁVALOS DOMINGUEZ, 2004, p. 173, tradução nossa)<sup>42</sup>.

Arretche (1996) pondera sobre as dificuldades de se introduzir, mediante novas e mais modernas instituições, um comportamento descentralizador numa sociedade marcada pela centralização administrativa:

Finalmente, não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos. De um lado, as instituições conformam as formas de ação política e, nesse sentido, a ação pública pode deliberadamente incentivar determinados comportamentos políticos (Cohen & Rogers, 1995) (sic). De outro, contudo, o contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições (Putnam, 1993, p. 182). Isto significa que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades. (ARRETCHE, 1996, p. 47)

Tocqueville (1989) já havia chamado a atenção para o fato de que a centralização poderia ser reflexo, inclusive, de movimentos democráticos. Dois valores fundantes da democracia, liberdade e igualdade, não se conciliam igualmente com a descentralização. O primeiro muito mais que o segundo. Acaba sendo uma relação paradoxal: na medida em que se luta pela repartição do poder, se dá maior liberdade aos diversos polos de decisão e, quando isto acontece, se coloca em risco a igualdade. A garantia de que todos serão tratados com isonomia se apresenta, na visão tocquevilleana, enamorado com a centralização do poder<sup>43</sup>.

Comentando as ideias de Tocqueville, a professora Célia Nunes Galvão Quirino (1998) assinala que, na visão do autor, os antigos laços da aristocracia, cuja característica principal é a distinção de privilégios e, por isso, a desigualdade, começa

---

42 Los esfuerzos dirigidos a defender la importancia de las comunidades locales para el desarrollo son asociados por diversos sectores y fuerzas políticas a los asuntos de la descentralización y la participación. Durante muchos años, el predominio de un paradigma de desarrollo orientado y dirigido desde un gobierno de bienestar social con una fuerte centralización fue, para América Latina, la esperanza de poder superar el subdesarrollo y sus graves consecuencias sociales a través de la posibilidad de materializar planes y programas en condiciones de crecimiento económico cuyos resultados beneficiarían a los sectores populares. Pero es obvio que, aunque este Estado Benefactor asumía la responsabilidad de promover el crecimiento económico, no asumía igual responsabilidad para distribuido equitativamente entre todos los sectores de la sociedad. (DÁVALOS DOMINGUEZ, 1997, p. 173).

43 Tocqueville (1989) não defende com isso a centralização do poder; ao contrário, seus intérpretes, a exemplo de Miglino (2011, p. 94) são claros ao afirmar que sua ideia de democracia passava pela difusão do poder. “Já Tocqueville ponderava sobre a importância de ‘decompor o poder’”.

a ruir com a centralização do poder nas mãos do rei que restringe os privilégios. Assim, Tocqueville (1989) teria se destacado de outros pensadores de sua época por conceber que a modernidade teria surgido ainda nos séculos XVII e XVIII.

Ao mesmo tempo, Tocqueville (1989) dizia estar preocupado com o fato de que o materialismo poderia levar ao triunfo da mediocridade e da individualidade; onde a democracia corria dois riscos, em especial: a tirania da maioria ou o despotismo democrático. Nesse sentido, o professor Fernando Magalhães (2000) admite plenamente justificável no século XXI esse renovado interesse pelo pensamento de Tocqueville; afinal, ele antecipou, em quase um século e meio, condições históricas vividas nos dias atuais.

Na formulação tocquevilleana, o poder era limitado pelas instituições, com destaque para a função desempenhada pelo Judiciário. Este Poder teria então essa incumbência maior de inibir a tirania da maioria e evitar o despotismo democrático. Tocqueville (1989), todavia, não mantinha esperanças de que as instituições, isoladamente, teriam a força de efetivar a democracia. Para este autor era necessária a participação da sociedade, alterando seus hábitos, para inculcar valores como liberdade, igualdade e solidariedade nos costumes.

Segundo Frey (2000), Tocqueville reconheceu que, de um modo geral, em sociedades de massa e em territórios vastos, todas as atenções acabam se direcionando para um poder único, o sistema político perde a estabilidade, fazendo com que, em tempos de crise, o governo central seja o inimigo da sociedade. Desta maneira, a descentralização se prestaria também ao compartilhamento das responsabilidades, além, evidentemente de permitir uma melhor efetivação da democracia.

O pensamento de Tocqueville (1989) tem sido resgatado por outros pensadores contemporâneos, a exemplo de Jürgen Habermas (1997), para enriquecer seus pontos de vista acerca da democracia, no caso específico de Habermas, a democracia deliberativa ou dialógica.

Hoje é pacífico o entendimento de que nenhuma autoridade é detentora de poderes absolutos. Tácito (1959) discorreu sobre o abuso do poder administrativo, ainda sob a égide da Constituição brasileira de 1946. Para este autor, o abuso de autoridade estaria num lado da moeda onde, na outra face, estaria a legalidade.

A noção do abuso de poder de autoridade administrativa (equivalente ao *exces de pouvoir* do direito francês) é o reverso do princípio de legalidade da Administração Pública, nascido com o liberalismo político. A regra de separação dos poderes (sic) e a declaração dos direitos fundamentais do homem são os seus pressupostos naturais. Nos regimes absolutos a Administração era apenas uma técnica a serviço do príncipe. O Estado de Direito, ao contrário, submete o Poder ao domínio da Lei: a atividade arbitrária se transforma em atividade jurídica. A lei, como expressão da vontade coletiva, incide tanto sobre (sic *passim*) os indivíduos como sobre as autoridades públicas. (TÁCITO, 1959, p.1)

A Constituição de 1988, ao estabelecer a competência concorrente em direito urbanístico, favoreceu o controle sobre as instâncias de decisão político-administrativas, notadamente sobre os Municípios, uma vez que as ações municipais precisam corresponder às diretivas gerais estabelecidas pelos Governos Centrais, seja aqui entendido o Estado membro ou a União.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]. (BRASIL, Constituição, 1988)

A descentralização político-administrativa, portanto, não deve significar um “cheque em branco” dado pelo Estado aos entes federados. Os Municípios dentro da região metropolitana são centros de decisão, porém, que precisam obedecer a limites fixados pelas normativas gerais. Reversamente, os governos centrais, ao estabelecerem diretrizes gerais, não podem desapropriar competências municipais. O rol de atribuições estabelecido pela Constituição às Instâncias Locais representa limites negativos à atuação das demais entidades federadas.

Há também limites internos associados ao próprio exercício das competências locais. Nenhum Município pode impor suas competências, violando direitos e garantias de outros Municípios<sup>44</sup>.

---

44 Ordinariamente, todo direito pressupõe limites para seu exercício; tenham estes, como titulares, pessoas físicas ou pessoas jurídicas, públicas ou privadas, mesmo que ditas pessoas integrem a estrutura do Estado e sejam entes federativos. Excepcionalmente pode haver conflitos de interesses, que devem ser harmonizados ou, em alguns casos, ponderados. O sacrifício completo de um bem jurídico em favor de outrem é uma condição aplicável em momentos de absoluta excepcionalidade e só justificável se o interesse a ser protegido é de maior envergadura; a exemplo de quando, para se proteger a vida, se sacrifica um bem tombado; considerando aqui que o Direito, diante da impossibilidade da conciliação, premia a proteção do ser humano (dignidade da pessoa humana) em desfavor do patrimônio. Se numa situação hipotética, como a que se passou no livro *Ensaio sobre a Cegueira*, de José Saramago (1995), muitas pessoas precisassem de cuidados e isolamento e único imóvel disponível em condições para tal fosse um

Tem se difundido entre os constitucionalistas, inclusive no Brasil, com reflexos sobre algumas decisões judiciais, o princípio da vedação ao retrocesso democrático. O Estado não poderia retroceder em garantias democráticas ao implementar novas políticas públicas<sup>45</sup>.

O governo central não poderia, portanto, propor novos caminhos urbanísticos que se apresentem mais restritivos ao desenvolvimento da democracia. Neste caso, haveria uma ilegitimidade desta proposição, possibilitando reações dos agentes sociais, com medidas judiciais e administrativas.

Deve se evitar, salvo situações excepcionais (calamidades, atos terroristas etc.), uma interpretação normativa que conduza ao esvaziamento ou à mitigação dos avanços democráticos já alcançados.

Brito (1993) diria que faltaria à norma N2 (segunda norma) o argumento de autoridade que lhe emprestaria o selo de validade<sup>46</sup>. Concebendo para o ordenamento jurídico uma estrutura piramidal e hierárquica, a Constituição, norma N1 (primeira norma) seria esta autoridade máxima que emprestaria validade às normas que lhe são inferiores e que se encontram em conformidade com os seus preceitos expressos e/ou implícitos.

Segundo Carvalho (2007), a norma é o resultado do exercício de interpretação

---

bem tombado, ainda que fosse dito bem da jurisdição de outro Município, estaria aí descrita uma situação excepcional a exigir um tratamento distinto.

- 45 Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário. Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses — de todo inócua na espécie — em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais. Lapidar, sob todos os aspectos, o magistério de J. J. Gomes Canotilho (1998, p. 320/321), cuja lição a propósito do tema estimula as seguintes reflexões: “O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contrarrevolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’”.
- 46 O ordenamento jurídico concebido numa estrutura piramidal abraça a ideia de hierarquia entre as normas jurídicas, sendo que as normas inferiores, para serem válidas, precisam estar em conformidade com as normas superiores, a fim de lhes conferir autoridade. Desta forma, N2, sendo norma inferior, para ser válida, precisa estar em conformidade com N1, norma superior, desde que N1 também tenha sido produzida de forma válida; isto é, carregue o legado da autoridade que teria sido atribuída por N0. Se N1 for inválida, N2 precisaria estar em concordância diretamente com N0 para ser válida.

feito pelo exegeta. E complementa: “interpretar o discurso prescritivo do direito é percorrer esses planos, compondo a significação adequada do produto legislado.”

Leonardo Avritzer (2006) assinala que a Constituição de 1988 abriu novas formas de participação. Em seu Artigo 14 reconheceu que a soberania popular podia exercer-se não apenas através do voto, senão também por meio da iniciativa popular. Deixou, contudo, explícita a opção por incluir os modos de participação direta, nos artigos 204 e 227 da própria Carta brasileira, ao tratar da seguridade social e da saúde e ao determinar a participação popular na formulação e controle das políticas públicas.

Nota-se, assim, que certas posições políticas não são adotadas em concordância com as propostas programáticas partidárias. Ao contrário, obedecem a ações estratégicas a que Habermas tanto difamou e combateu, em contraposição à ação comunicativa de base argumentativa.

Há relativa concordância dos autores quanto ao fato de que a descentralização é o caminho subótimo<sup>47</sup> para o aperfeiçoamento da democracia. Assim, a presença da descentralização não significa inexoravelmente um ambiente mais democrático; mas para se ter um Estado que se proponha ser cada vez mais democrático, a descentralização se apresenta como o caminho mais razoável. Este é também o entendimento de Miglino:

É preciso reconhecer que os ideais de liberdade, igualdade e solidariedade que caracterizam a democracia podem ser plenamente realizados somente se os recursos políticos, econômicos, sociais e culturais de uma nação não estiverem concentrados, sob pena de a capacidade de alguns indivíduos influenciarem os demais se tornar máxima (MIGLINO, 2011, p. 92).

Arretche (1996) resume sua crítica à ideia de que a descentralização seria, para alguns, a certeza da presença de mais espaços democráticos, enquanto a centralização, o contrário, assinalando:

---

47 Conquanto a descentralização não seja por si só um remédio eficaz para combater as taxas negativas de desenvolvimento regional especialmente verificadas na América Latina – porque nem sempre significa maior democratização de acesso aos meios de expansão das capacidades individuais e sociais, dado que, em alguns centros locais, as elites oligárquicas ainda predominam perpetuando uma relação servil entre o povo e o governo, por certo, superados os obstáculos à implementação das estruturas democráticas –, ela ressurgue como o instrumento subótimo de exercício da cidadania.



A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema. (ARRETCHE, 1996, 47).

Muito embora as críticas à associação entre descentralização e democracia sirvam para não esconder casos em que este vínculo de fato se deteriorou e que não corresponde à perspectiva fundante, a descentralização político-administrativa tem sido constantemente associada ao desenvolvimento local. Francisco Albuquerque Llorens (2003, p. 12, tradução nossa), pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), publicou o Curso de Desenvolvimento Local, no qual teve a oportunidade de afirmar que “[...] a reforma das administrações públicas no sentido da descentralização territorial participativa também faz parte da estratégia de desenvolvimento local.”<sup>48</sup>

Bem se vê, da história da democracia contada por Miglino (2011, p. 92), que desde os primórdios, na cidade de Atenas, na Grécia, a difusão do poder está presente:

O desmantelamento do sistema de poder aristocrático abatera as posições institucionalizadas de predomínio e possibilitara, para todos os cidadãos, uma igual liberdade de agir e influenciar a vida coletiva, na medida em que o controle dos recursos políticos, econômicos, sociais e culturais, controle que poderíamos chamar *tout court* o “poder”, não era mais privilégio de poucos. A difusão de poder, que, porém, não alcança os escravos, as mulheres e os estrangeiros, é assim o denominador comum da ação e dos institutos democráticos dos Atenenses. Esses temem a concentração do poder, mais do que qualquer outra coisa. O presidente do Conselho dos quinhentos, que é o líder representativo da pólis, permanece no cargo por apenas um dia e uma noite de sua vida e, em um primeiro momento, preside também a Assembleia. Sucessivamente, sua segunda função é excluída a fim de evitar que ele pudesse concentrar poder demais... nas vinte e quatro horas em que permanece na função!

É fundamental, em quaisquer das definições de governabilidade, a participação da sociedade civil, ora diretamente, da forma individual ou coletiva, ora por seus

---

48 [...] la reforma de las administraciones públicas en el sentido de la descentralización territorial participativa es también parte de la estrategia de desarrollo local.

representantes devidamente eleitos.

Numa sociedade pluralista, o Direito depende de um consenso substancial sobre valores, normas e princípios, expressos numa imagem de mundo aceita e compartilhada por todos. O único critério de justificação das respostas às questões práticas reside no consentimento racional de indivíduos autônomos, livres e iguais (WERLE, 2013).

A esfera pública<sup>49</sup> a que Habermas tanto se refere, apesar de já estar presente na Antiguidade e na Idade Média, se reorganiza na Idade Moderna, entre os séculos XVII e XVIII, sob a alcunha de esfera pública burguesa ou esfera pública literária, em referência aos cafés que se proliferaram, sobretudo, nas cidades inglesas. Tornou-se comum nestes cafés os cidadãos discutirem os problemas da sociedade a partir da leitura de periódicos.

Cohen e Arato (1992), analisando a esfera pública burguesa, comentavam que havia espaço para o senso crítico. Por meio da argumentação, os cidadãos podiam manifestar suas queixas e insatisfações diante do Estado. Não era exatamente uma relação participativa no sentido de que funcionasse valendo-se de ambientes institucionais criados para tal fim, como se tem hoje, com os plebiscitos, as assembleias ou os referendos. Poder-se-ia dizer que havia relativa independência entre a esfera pública e a Administração.

No século XX, aponta Habermas (2014), houve ampliação e profunda deterioração da esfera pública devido a alguns fatores: (i) crescente intervenção do Estado na economia; (ii) captura dos poderes públicos por associações privadas; (iii) concentração do capital e a desigualdade dos indivíduos de autorrepresentarem; (iv) decadência da esfera íntima da família e (v) massificação da cultura e da política. Cohen e Arato (1992) ainda acrescentam a ascensão da política dos partidos e a manipulação da esfera pública para garantir a lealdade das massas.

Observando este fenômeno, Pedro Pírez (2005, p. 423, tradução nossa), em seus estudos sobre a cidade metropolitana de Buenos Aires, aponta como um dos

---

49 Segundo Habermas (1997, p. 92) a esfera pública pode ser caracterizada como uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfileiradas em temas específicos”.

problemas metropolitanos “[...] a falta do exercício democrático que legitime as decisões que afetam o nível metropolitano”<sup>50</sup>. Em outro artigo publicado em 2001, Pírez promoveu a seguinte ponderação:

As questões metropolitanas ou não são atendidas governalmente, ficando liberadas para o mercado onde os atores mais poderosos tendem a impor as suas condições, ou estão a cargo dos níveis provinciais ou federais que tomam decisões sem nenhuma responsabilidade direta (*accountability*) a respeito dos cidadãos que integram a cidade real. (PÍREZ, 2001, p. 10, tradução nossa)<sup>51</sup>

Blanca Margarita Ungo Carrasco (2013, p. 1, tradução nossa), sobre a importância da participação popular para a legitimação democrática, assinala:

É inegável que a participação social constitui a premissa fundamental para a legitimação dos processos descentralizadores. A mesma (sic) em sua riqueza e diversidade converte-se assim em fundamento da ação social quando se pretende fortalecer e redimensionar as relações horizontais. A participação pressupõe tomar parte e decisões ao longo de todo o processo. Agora conseguir uma participação social ativa compromete processos volitivos, educacionais e organizacionais por isso é imprescindível querer participar, saber participar e que existam as estruturas organizacionais que permitam e canalizem a participação.<sup>52</sup>

A governança democrática aparece como uma das áreas de atuação da ONU que, em 2005, criou um fundo para cuidar deste segmento chamado Fundo de Democracia das Nações Unidas (United Nations Democracy Fund, UNDEF), deixando clara a atualidade da temática.

O Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF), estabelecido em 2005, apoia projetos que dão voz à sociedade civil, promovem os direitos humanos e encorajam a participação de todos os grupos nos processos democráticos. A maior parte dos seus fundos são destinados às organizações locais, tanto nas fases de transição e

---

50 [...] la falta de ejercicio democrático que legitime las decisiones que afectan el nivel metropolitano.

51 Las cuestiones metropolitanas o no son atendidas gubernamentalmente, quedando libradas al mercado donde los actores más poderosos tienden a imponer sus condiciones, o bien están a cargo de los niveles provincial o federal que toman decisiones sin ninguna responsabilidad directa (*accountability*) respecto de los ciudadanos que integran la ciudad real.”

52 Es innegable que la participación social constituye la premisa fundamental para la legitimación de los procesos descentralizadores. La misma en su riqueza y diversidad se convierte así en fundamento del accionar social cuando se pretende fortalecer y redimensionar las relaciones horizontales. La participación presupone tomar parte y decisiones a lo largo de todo el proceso. Ahora lograr una participación social activa compromete proceso volitivos, educativos y organizacionales por lo que es imprescindible querer participar, saber participar y que existan las estructuras organizativas que permitan y canalicen la participación.

como de consolidação da democratização. Desta forma ele complementa o trabalho da ONU com os governos para fortalecer a governança democrática em todo o mundo. (ONU-BR, 2009)

A preocupação se agiganta no caso brasileiro cujo histórico é de centralização das políticas públicas e de concentração das riquezas. Arretche (1996) demarca esta circunstância ao apresentar os seguintes dados:

Com exceção de um breve período histórico – a República Velha –, o Brasil foi administrado de forma fortemente centralizada, desde o período colonial. A herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrada no nível central de governo. No entanto, foi certamente a partir de 1930 que, com a emergência do Estado desenvolvimentista e a ampliação progressiva das funções de governo, a União assumiu uma parcela altamente expressiva das capacidades financeiras e administrativas vis-à-vis com os demais níveis de governo. (ARRETCHE, 1996, p. 46)

A base do desenvolvimento territorial estaria numa concertação social que implica uma relação horizontal entre diferentes. A perspectiva da participação igualitária em distintos espaços ainda não foi superada, comenta Dallabrida (2007, p. 7):

Tem-se presente que a perspectiva da participação igualitária dos diferentes segmentos da sociedade organizada territorialmente é um desafio ainda não superado, com diferenças significativas nos diferentes âmbitos espaciais. Assim, os processos de concertação social, dentre outros desafios, precisam contemplar formas de empoderamento social dos atores mais frágeis.

As Instâncias Locais têm uma contribuição grande a dar, no sentido da concertação social e na promoção do diálogo e dos consensos grupais ou corporativos (DALLABRIDA, 2007). O Estado membro, por sua vez, faz parte da rede socioterritorial metropolitana e assim não deve ter sua participação descartada do processo de governança.

Do ponto de vista jurídico, a participação do Estado na rede socioterritorial metropolitana é irrefutável, seja por conta do panorama constitucional<sup>53</sup>, seja por força

---

53 A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu a competência concorrente em matéria urbanística (Art. 21) entre a União e os Estados e a estes foi, ainda, outorgado o direito de instituir regiões metropolitanas (Art. 25).

do Estatuto da Metrópole<sup>54</sup>.

Já no ponto de vista econômico, também há razões para se acreditar que o Estado é parte das redes socioterritoriais metropolitanas. Além do compartilhamento de algumas receitas tributárias, os Municípios brasileiros, salvo raras exceções, são dependentes de transferências voluntárias de outros entes federados.

Sob a ótica social, o desenvolvimento socioeconômico local passa também pela disposição dos Estados membros em desenvolver boas políticas públicas que alcancem os Municípios e de contribuir para a ordenação territorial da área metropolitana.

O objetivo de políticas integradoras e democráticas não deve ser eliminar o antagonismo, mas criar alternativas para que as diferenças possam ser suportadas, compreendendo que no jogo político há, além da razão, paixão. O amadurecimento da sociedade nos valores democráticos não conduz necessariamente à eliminação dos conflitos, mas faz surgir novas alternativas mais eficazes de solução desses mesmos conflitos, com novos ganhos para a sociedade (MOUFFE, 2003).

É no nível local que aparecem as condições mais favoráveis ao desenvolvimento da democracia participativa. (TEIXEIRA, 2013).

Em *O Direito e a Democracia*, Habermas (1997) reconstrói o conceito kantiano de autonomia, a partir dos pressupostos de ação e liberdade comunicativas, resultando, ao final, na sua construção do princípio do discurso. Este princípio sufraga a tese de que as normas só seriam válidas se todos os possíveis atingidos, por estas próprias normas, tivessem tido condições de dar seus assentimentos, na qualidade de participantes de discursos racionais.

Se o consenso é obtido a partir do discurso, então o argumento passa a ter um peso forte na capacidade de influenciar nas decisões e para se estabelecer precedentes. Nas lições de Habermas (1997), os argumentos para serem legítimos devem considerar: inclusividade, distribuição simétricas das liberdades, franqueza e ausência de constrangimentos.

---

54 A Lei nº 13.089 de 2015, estabelece que cabe à lei complementar estadual definir as estruturas administrativa e financeira da região metropolitana e, por intermédio de lei estadual ordinária, aprovar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Como se observa das colocações de Putnam, Leonardi e Nanetti (2006, p. 319) “a confiança necessária para formentar a cooperação não é uma confiança cega. A confiança implica uma previsão do comportamento de um ator independente”. A regra da reciprocidade é fundamental para o capital social e para a construção de relações interfederativas baseadas na confiança, afinal a entidade parceira precisa lhe oferecer mínimas garantias de que cumprirá com o comportamento acordado.

Tal qual fez Rawls (1997), Habermas (1997) sustenta que a filosofia política não logrou desfazer a tensão entre a soberania nacional e os direitos humanos. Para o último, esta tensão pode ser apaziguada quando se considera o procedimento democrático de legitimação política a partir do princípio do discurso, conforme aponta Werle (2013).

Essas virtudes argumentativas só se alcançam mediante o fortalecimento de uma educação cidadã, criando espaços inclusivos de discussões em torno de assuntos que envolvam a sociedade (FRÖBEL, 1847). Liberdade e conhecimento caminham juntos na senda da cidadania. Liberdade sem conhecimento é lançar-se à pura sorte, e conhecimento sem liberdade é prender-se à eterna estagnação, aprisionando-se em conceitos antigos e práticas ultrapassadas.

Habermas (1997) admite três dimensões da razão prática: (a) dimensão da moral ou da justiça universalista, na qual se busca o bem comum; (b) dimensão ético-política, orientada para as avaliações fortes da vida digna, uma interpretação dos valores culturais e das identidades e (c) dimensão pragmática, a satisfação estratégica de certos fins.

O princípio democrático, para Habermas (1997), significava que as leis, para serem legítimas, dependeriam de procedimentos que assegurassem a todos os parceiros ampla participação, na condição de iguais e livres. Os cidadãos seriam politicamente autônomos somente quando pudessem entender-se a si mesmos como autores daquelas leis a que se submetem como destinatários.

Daí compreender as dificuldades que existem de a sociedade civil (como os demais *players* que não participaram da construção da lei, pela falta, sobretudo, de instâncias de debates), especialmente na América Latina, de aceitar determinadas estruturas normativas, por não se sentir parte deste contexto, pela ausência, em longos anos, de políticas públicas inclusivas.

A esfera pública tem um núcleo organizatório, qual seja a sociedade civil. Esta é formada por associações, organizações e movimentos que emergem mais ou menos de maneira espontânea. É um espaço de exercício pleno da cidadania democrática, mas é também um espaço de manipulação e afirmação dos imperativos de poder e dinheiro (WERLE, 2013).

A democracia participativa no Brasil, coloca Teixeira (2013), tem sua história vinculada às Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs). Surgiram no início da ditadura, antes da década de 1970, porém se multiplicaram em meados da década seguinte. As CEBs integravam uma ala progressista da Igreja Católica. O educador Paulo Freire (1987) exerceu forte influência sobre o comportamento das CEBs, com destaque para a obra escrita no ano de 1968, no Chile, intitulada *Pedagogia do Oprimido*.

As CEBs ajudaram a promover o debate público acerca das políticas governamentais, transformando, em alguns casos, a cena urbana, em especial a relação oprimido-opressor. Trata-se de um importante registro, porque a democracia não se impõe, constrói-se a partir de experiências que consolidam uma nova dimensão para o Estado e para a sociedade.

Nesse sentido, merece destaque também a atuação do Partido dos Trabalhadores na medida em que foi o artífice do Projeto de Lei Complementar estadual nº 120, de 2014, que viria a se consolidar na Lei Complementar baiana nº 41. O PT fez parte de um grupo de partidos políticos cuja trajetória esteve diretamente associada à defesa da participação popular, engajando-se à luta contra a ditadura, tendo, até 1980, no antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), seu maior expoente.

Foi no final da década de 1980, na gestão do Prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra, então filiado ao PT, que se instalou no Brasil o orçamento participativo (OP), modelo que foi copiado em outros países da América Latina e fora dela.

A democracia participativa e deliberativa exige a criação de instituições intermediárias como assembleias populares que acontecem por ocasião do OP. Por meio destas assembleias são eleitos delegados que vão representar as comunidades em audiências menores, estabelecendo sucessivas oportunidades para se conhecer as preferências e interesses da sociedade civil.

O PT ajudou a difundir, sobretudo com o orçamento participativo, esse novo modelo de se fazer política e construir as decisões governamentais. Para alguns analistas do OP, a exemplo de Sonia Fleury (2003), os resultados são positivos e revelariam um avanço democrático. Outras instâncias governamentais, inclusive as prefeituras de Salvador e de outras capitais, no Brasil e em outras cidades ao redor do mundo, a exemplo de Lisboa, em Portugal, também adotaram o OP, e o próprio Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tem sinalizado que esta prática significa um complemento para a democracia representativa.

Em democracias incipientes, sobretudo na América Latina, é comum a falta de compromisso do político eleito com as propostas programáticas partidárias e com o próprio discurso de campanha. Apesar da história do PT estar vinculada aos movimentos sociais de base e à difusão de um discurso de participação da sociedade no poder político, a Entidade Metropolitana de Salvador, reunindo os 13 Municípios, sob uma administração comum, foi definida isoladamente pelo Estado membro, sem passar por discussões com a sociedade civil e com os demais agentes interessados, revelando o ranço tradicional de movimentos centralizadores da gestão regional, especialmente na Bahia e na RMS.

Essa situação faz lembrar a frase atribuída, ainda que sem um alto grau de certeza, a Thomas Jefferson, terceiro presidente dos Estados Unidos da América (1801-1809), “o preço da liberdade é a eterna vigilância”. Célia N. G. Q. dos Santos (1998) lembra bem que, igualmente, Alexis de Tocqueville teria escrito que esta vigilância não pode ser passiva e requer um combate constante enquanto prática política. Associado a isso, Tocqueville ainda chamou a atenção para o ímpeto associativo dos americanos, como um dos motivos para a implantação de um modelo próximo ao ideal de democracia, na visão tocquevilleana.

No caso brasileiro, esse princípio democrático foi considerado paradigma da Constituição de 1988. O Estatuto da Cidade o albergou como valor autônomo, dispondo de normas que possibilitassem maior concretude, no plano da municipalidade, do princípio fundamental da democracia, tornando-se pressuposto de validade da própria política urbana, inclusive da elaboração de planos diretores (MIRANDA, 2006).



## 2.3 O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E A ARTICULAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS EM TORNO DE TEMAS REGIONAIS

Nas palavras de Bernardes (2010, p. 32), “a expressão federação estaria vinculada à estrutura normativa constitucional e o termo federalismo ligado a um modo de ver e viver da sociedade”.

Dada a sua dimensão e diversidades socioeconômicas e culturais, o Brasil, antes mesmo da vinda da família real para o país (1808), já apresentava sinais de uma estrutura federada.

A afirmação de elites locais reforçava a necessidade de maior autonomia aos Municípios. Aversa a esta realidade, a Constituição do Império de 1824 define o Estado brasileiro como um Estado unitário<sup>55</sup>.

Na década de 1870 eclodem, de forma mais intensa, os movimentos republicanos e federalistas. A República é proclamada em 1889, e dois anos depois, em 1891, é promulgada uma nova Constituição, desta feita, instalando oficialmente a federação no Brasil.

Nenhuma das outras Cartas Constitucionais brasileiras, mesmo a de 1937, e ainda as de 1967 e 1969, todas estas em períodos ditatoriais e, naturalmente, aquelas ditas democráticas, 1934, 1946 e a atual, 1988, deixaram de eleger a forma federativa como modelo de distribuição de poder para o Estado brasileiro; apesar de algumas, especialmente a de 1937, ser altamente centralizadora (DALLARI, 1977).

No arcabouço constitucional brasileiro os entes federados são: União, Estados membros e Municípios. O Distrito Federal aparece acumulando funções ora estaduais, ora municipais. As regiões metropolitanas, como os distritos, microrregiões,

---

55 Segundo Uadi Lammêgo Bulos (2017, p. 937), “Estado Unitário – apresenta-se em três modalidades distintas: (i) Estado unitário puro – o poder político é fortemente centralizado. Aqui as atribuições político-administrativas do Estado centralizam-se num só centro produtor de decisões, onde as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada; (ii) Estado unitário descentralizado administrativamente – o governo nacional transfere encargos e serviços para pessoas descentralizadas e (iii) Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente – as decisões são tomadas de forma compartilhada entre o governo central, que as concebe, e o povo, que as executa perante o comando central. Muito comum, nos países europeus, é a espécie mais comum na atualidade”

aglomerações urbanas não integram o conjunto de entidades federadas do Estado Nacional.

Muito embora prevaleça a tríade federada (União, Estados e Municípios), o modelo constitucional de distribuição de poder sobre o território tornou-se obsoleto diante de uma realidade cada vez mais complexa e plural, na qual despontam novos territórios (centros de poder) que precisam ser acolhidos pelo sistema jurídico oferecendo respostas mais adequadas ao mundo contemporâneo. Neste sentido, surgem estratégias marginais que vão incluindo e acolhendo os setores sociais, inclusive novas instituições que não se sentem parte da estrutura legal ou que, apesar de fazerem parte, são tratadas pelo Estado como subclasses.

Quando a sociedade já não cabe mais no mundo do sistema e o mundo da vida se dissocia da estrutura legal tradicional, as instituições tendem a perder legitimidade, com o rompimento dos vínculos sociais.

Esse descolamento do mundo do sistema com o mundo da vida busca ser resolvido por meio do discurso jurídico, cujo sentido é aproximar estas realidades e fazer justiça. Três correntes tentam a conciliação entre o mundo do sistema e o mundo da vida, conforme lição de Gisele Cittadino (2000, p. 3): “republicanos, liberais e críticos-deliberativos”.

As três correntes citadas acima, segundo a autora, apoiam-se nas ideias de democracia (soberania popular), liberdade (capacidade de autodeterminação, na qual o Estado é garantidor desta liberdade) e república (a soberania popular baseada no pluralismo, em múltiplas identidades sociais e culturais, que se alinham, por meio de um consenso ético).

Habermas (1997), como crítico deliberativo<sup>56</sup>, sustenta que deve existir um amplo debate político, do qual emanarão as normas, sendo possível criar regras

---

56 Críticos Deliberativos: para esta corrente da Filosofia Política, “os valores normativos modernos só podem ser compreendidos por meio de leituras intersubjetivas, o princípio do universalismo moral foi encarnado de modo imperfeito nas instituições do Estado constitucional, tendo definhado a ponto de não ser mais do que uma simples palavra, só a razão comunicativa possibilita acordos sem constrangimentos em condições de se irradiar para toda a sociedade, e a diversidade das concepções individuais a respeito da vida digna, apregoada pelos liberais, e a multiplicidade de formas específicas de vida que compartilham valores, costumes e tradições, enfatizado pelos comunitaristas, estão presentes nas democracias contemporâneas, não havendo como optar por uma em detrimento da outra.” (CITTADINO, 1999 apud POLAK, 2008, p. 23).

procedimentais da prática argumentativa que assegurem uma moral imparcial. A partir desta formulação, Habermas entende possível garantir as liberdades subjetivas e, ao mesmo tempo, a participação efetiva dos cidadãos.

Enquanto Habermas, Gadamer, Alexy, Luhman e outros defendem o modelo republicano-democrático, a partir do qual o direito deve ser construído mediante o emprego de procedimentos que legitimem a participação popular, limitando a atuação do juiz; a corrente substancialista, integrada por Dworking, Bonavides, Eros Grau, Cornelius Castoriadis, L. H. Tribe, dentre outros, defende o ativismo judicial e a concretização dos valores constitucionais, reconhecendo no ato de julgar um processo naturalmente criativo (LEAL JÚNIOR; SHIMAMURA, 2011).

Pela teoria procedimentalista defendida por Habermas (1997), a democracia constitucional fundamenta-se em procedimentos que asseguram a construção participativa da decisão.

Segundo Willis S. Guerra Filho (2001, p. 158), a teoria procedimental pode ser estudada pelo viés de John Rawls (1997), no qual se trava interessante debate sobre a discussão ética da justiça, segundo o qual “[...] a Constituição ideal seria um procedimento balizado por princípios de justiça, capaz de conformar as forças políticas responsáveis pela produção normativa”. E complementa Guerra Filho:

Como na pós-modernidade, com o elevadíssimo grau de complexidade e novidade dos problemas sociais que aí se apresentam, não há porque recorrer a nenhuma “receita” ideológica previamente elaborada para se obter soluções, só mesmo com procedimentos é que se forja da melhor maneira tais soluções, abrindo a possibilidade de cada posição divergente demonstrar a parcela de razão que lhe cabe a superioridade de uma frente às demais, em dada situação particular. (GUERRA FILHO, 2001, p. 159).

A teoria substancialista, por sua vez, critica a teoria procedimentalista, como se nota dos comentários de Castoriadis:

O objeto de nossa discussão traduz e expressa a crise que atualmente atravessa o movimento democrático. A eleição de um tema semelhante [a estratégia democrática] está condicionada, precisamente, pelo aparecimento de uma concepção da "democracia" que a reduz a um simples conjunto de "procedimentos", rompendo com todo o pensamento político anterior, que via na democracia um regime político, indissociável de uma concepção substantiva dos objetivos da instituição política e de uma visão sobre o tipo de ser humano que lhe corresponda. Vê-se facilmente que, independentemente de qual seja a roupagem filosófica com a qual se

cubra, uma concepção meramente procedimental da "democracia" tem sua origem na crise das significações imaginárias que se referem às finalidades da vida coletiva, e pretende ocultar esta crise dissociando a "forma do regime político" de qualquer discussão relativa a essas finalidades, ou mesmo chegando a suprimir a própria ideia destas. (CASTORIADIS, 1996, p. 1, tradução nossa)<sup>57</sup>

Para a corrente substancialista as normas constitucionais gozam de ampla efetividade e, sendo carregadas de sentido, seus adeptos sustentam a possibilidade de o Poder Judiciário interpretá-las, dando-lhes, isoladamente, concretude. Por sua vez, para a teoria procedimentalista, as normas constitucionais apesar de guardarem um valor, o significado que elas perseguem, dependeria da participação ativa do cidadão, diretamente ou por seus representantes, na construção dessas interpretações.

Assim, abre-se a discussão sobre a legitimidade dos fundamentos utilizados por cada corrente para a efetivação dos direitos fundamentais. De um lado, a posição substancialista defenderá o ativismo e a concretização de valores constitucionais por meio de processos judiciais; por outro, os procedimentalistas defendem o regime democrático-republicano no processo de construção dos referidos direitos (LIMA, 2009, p. 1)

A Constituição nos Estados Democráticos de Direito assegura procedimentos de legitimação democrática que precisam ser observados para se obter o conjunto de sentidos que resultam da interpretação de suas próprias normas e sob esse alcance, a jurisdição constitucional é também uma tarefa republicana.

Neste mundo globalizado, cheio de novos atores territoriais cujas expressões podem estar em macroblocos ou micropolos de poder, há uma natural necessidade de se repensar a definição tradicional de fronteiras internas e externas dos entes nacionais, revendo os limites da autonomia/soberania dos entes federados; incitando

---

57 El objeto de nuestra discusión traduce y expresa la crisis que actualmente atraviesa el movimiento democrático. La elección de semejante tema [la estrategia democrática] está condicionada, precisamente, por la aparición de una concepción de la "democracia" que la reduce a un simple conjunto de "procedimientos", rompiendo así con todo el pensamiento político precedente, que veía en la democracia un régimen político, indisoluble de una concepción sustantiva de los fines de la institución política y de una visión sobre el tipo de ser humano que le corresponde. Se ve fácilmente que, independientemente de cuál sea el ropaje filosófico con el que se cubra, una concepción meramente procedimental de la "democracia" tiene su propio origen en la crisis de las significaciones imaginarias que se refieren a las finalidades de la vida colectiva, y pretende ocultar esta crisis disociando la "forma del régimen político" de cualquier discusión relativa a esas finalidades, o incluso llegando a suprimir la idea misma de éstas. (CASTORIADIS, 1996, p. 1)

novas organizações espaciais a partir de processos democráticos de participação.

Bernardes (2010) afirma que quando se fala em federalismo, partindo de uma distribuição espacial de poder, imanente está a ideia de implemento de instrumentos de cidadania participativa, com respeito às minorias, criação de conselhos gestores, o fomento de formas de controle e transparência de gestão e a implementação de fóruns de debates e consórcios, por exemplo, intermunicipais.

O federalismo comporta diversos arranjos espaciais de distribuição de poder, independentemente da forma de Estado (unitário, confederação ou federação). A expressão federalismo traz consigo uma ideia de dinamismo, transformação e adaptação. A noção pura e simples de federação, entendida aqui como forma clássica de distribuição do poder no Estado, carrega um sentido mais objetivo, positivo e estático, na qual se integram os entes federados.

Como expressão do federalismo, as regiões, inclusive metropolitanas, são bons exemplos de outras instâncias políticas para além dos Municípios, Estados e União. Bonavides (2004, p. 360) chega a tratar as regiões como quarta instância federada:

Com efeito, a autonomia do município, a autonomia do Estado membro (sic) e a autonomia da Região comporiam três graus distintos e três esferas harmônicas de competência peculiar e inconfundível. Elas não poderiam colidir – sob a regência de um pacto constitucional e federativo – com os poderes igualmente específicos da União.

O federalismo propicia que dentro de uma unidade coexistam vários núcleos espaciais de poder, consolidando um processo de descentralização política, administrativa e econômica.

Na Espanha, por exemplo, apesar de esta rotular a si mesma como um Estado unitário<sup>58</sup>, observa-se, sobretudo, a partir da Constituição de 1978, um forte movimento de descentralização. Há no território espanhol uma assimetria étnica e regional que se apresenta nas diferenças antropológicas<sup>59</sup>, culturais, políticas, econômicas e sociais entre as demais partes do país, a Catalunha, o País Basco e a

---

58 No modelo espanhol de Estado temos “[...] o Estado, as províncias, as regiões autonômicas e os Municípios. As províncias podem por direito próprio, estabelecido constitucionalmente, constituir regiões autonômicas com estatutos específicos que terão status de leis especiais, mas pondere-se que a validade ainda depende de aprovação do parlamento nacional” (BERNARDES, 2003, p. 38-39)

59 “Desde seu nascimento há no Estado espanhol um reconhecimento, ainda que não expresso, de regiões diferenciadas.” (BERNARDES, 2010, p. 61)

Galícia. Neste sentido, o federalismo é uma tentativa de acomodar estas divergências, assegurando as múltiplas identidades internas na unidade de um único Estado Nacional<sup>60</sup>.

Bernardes (2010) afirma que a descentralização territorial alcança outros países europeus como a Itália, não obstante o caráter de Estado Unitário. Paolo Caretti e Enzo Cheli (1986) afirmam que a autonomia regional é um ponto central do ordenamento jurídico italiano e está inserida no texto constitucional.

O reconhecimento de novos territórios no cenário brasileiro, verdadeiros espaços geopolíticos de decisão, pressuporia a criação de procedimentos de legitimação democrática, com ampla participação de todos os sujeitos interessados, como se deduz da afirmação de Miranda:

Ora, se democracia postula maioria – com as múltiplas interpretações e reelaborações filosóficas e teóricas de que tem sido alvo – não menos, naturalmente, ela postula o respeito das minorias e, através ou para além dele, o respeito dos direitos fundamentais. Critério de decisão, a regra da maioria não se reconduz a simples convenção, instrumento técnico ou presunção puramente negativa de que ninguém conta mais do que outrem; reconduz-se à afirmação positiva da igual dignidade de todos os cidadãos, e reconduz-se ao reconhecimento de que a vontade soberana se forma no contraditório e na alternância. (MIRANDA, 2014, p. 1)

Habermas<sup>61</sup>, em outro momento, trata da conectividade entre o Estado de Direito e o Estado Democrático, fazendo supor que novos territórios se legitimam pelos processos de inclusão dos atores sociais, sem o que não se é possível atingir o consenso.

Como salienta JÜRGEN HABERMAS, princípio democrático e princípio do Estado de Direito são princípios co-origenários. Um não é possível sem o outro, sem que, por isso, se imponham restrições ao outro. E pode-se exprimir esta intuição de “co-origenariedade”, dizendo que a autonomia privada e a autonomia pública se postulam uma à outra. São conceitos interdependentes e de implicação material. Para fazer um uso apropriado da sua autonomia pública, garantida por

60 O Estado espanhol não poderia, segundo Rocha (2013), ser considerado um estado unitário, porque: (i) inexistente poder constituinte no Estado membro, (ii) os estatutos precisam ser aprovados pelas Cortes Gerais e (iii) há um Judiciário único, apesar de haver participação local.

61 Habermas (1997, p. 159) colocou a questão do exercício da autonomia privada desta forma: “[...] esses direitos fundamentais garantem a autonomia privada de sujeitos jurídicos somente na medida em que se reconhecem mutuamente em seu papel de destinatários de leis [...] direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processo de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam, sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo”.

direito político, é preciso que os cidadãos sejam suficientemente independentes, graças a uma autonomia privada igualmente assegurada a todos. (HABERMAS, 1997 apud MIRANDA, 2014).

Não é, portanto, a forma de Estado unitário, confederado ou federado, que assegura o movimento de descentralização, mas a organização do próprio Estado, a partir da qual se garante, institucionalmente, autonomias administrativa, política e financeira para os entes subnacionais.

A legitimidade do movimento federalista depende, nos Estados Democráticos, dos canais de participação das comunidades envolvidas nos processos de organização, planejamento e execução das políticas afetas ao território. Bernardes (2010, p.66), sobre o federalismo e a democracia, escreveu que há “[...] uma divisão territorial do poder que deverá focalizar demandas plurais; daí sua intensa relação com a democracia”.

Elazar não deixa de pontuar a relação entre federalismo e democracia:

Na teoria democrática moderna, o argumento entre federalistas e pluralistas tem girado com frequência em torno dos respectivos valores das difusões de poder funcional e do espacial. Aqueles que argumentaram a obsolescência do federalismo, ao mesmo tempo em que endossam seus valores, geralmente se basearam no argumento de que a divisão de poder é desnecessária para preservar a liberdade e, de fato, pode interferir com sua proteção. Os defensores da divisão de espaço federal argumentam que as deficiências da democracia territorial são amplamente compensadas pelas vantagens de uma base de poder garantida para cada grupo no sistema político, alegando ainda que qualquer sistema de ordens concebido para lhes dar poder não conseguiu lidar com as complexidades e mudanças de uma era dinâmica. (ELAZAR, 1987, p. 7, tradução nossa)<sup>62</sup>

Elazar (1987, p. 167, tradução nossa) para ilustrar as duas faces da democracia afirma que:

[...] um, a utilização da divisão territorial para assegurar a neutralidade e a igualdade na representação dos diversos grupos e interesses na política, e a outra, na utilização dessa divisão para assegurar a

---

62 In modern democratic theory, the argument between federalists and pluralists has frequently revolved around the respective values of areal and functional diffusions of power. Those who have argued the obsolescence of federalism while endorsing its values have generally based the case on the argument that the areal division of power is unnecessary to preserv liberty and, indeed, may interfere with its protection. Proponents of the federal-areal division argue that the deficiencies of territorial democracy are greatly outweighed by the advantages of a guaranteed power base for each group in the political system, arguing further that any order system devised for giving them power has proved unable to cope with the complexities and changes of a dynamic age. (ELAZAR, 1987, p. 7)

autonomia local e a representação de diversos grupos dentro da mesma sociedade civil.<sup>63</sup>

No esquema federalista não há uma estrutura piramidal de poder. Cada centro, dos mais baixos aos mais elevados, possui autonomia. No entanto, as atuações destas esferas de poder devem ser preenchidas por uma aliança que lhes assegure proteção e unidade dentro de um contexto de diversidade.

O federalismo pressupõe respeito às individualidades territoriais; ou seja, como aduz Bernardes (2010, p. 78) “uma ideia de descentralização que envolve transferir o poder de decisão e de execução de políticas públicas não somente para outras entidades federadas, mas também para a sociedade”.

Juridicamente, em Estados como o Brasil, não há hierarquia entre o governo central e os governos municipais periféricos, isto porque foi adotado o sistema federativo de Estado. Entretanto, os fluxos comerciais, sociais e culturais não transitam entre os atores públicos apenas horizontalmente, existindo relações que são construídas da forma vertical.

As relações metropolitanas, portanto, não podem ser examinadas a partir unicamente do confronto autonomia *versus* dependência. O jurista, neste caso, iria buscar sempre preservar a autonomia das entidades federadas e ofuscar a dependência, até mesmo rechaçá-la. Na lógica geopolítica, autonomia e dependência não poderiam ser conceitos excludentes. Autonomia e dependência são faces de uma mesma moeda, de um circuito que atua a partir de forças sociais distintas e mais ou menos protegidas pela ordem jurídica.

Milton Santos (2006, p. 213) afirmou: “Cada lugar é, à sua maneira, o mundo. [...], mas também, cada lugar, irrecusavelmente imerso numa comunhão com o mundo, torna-se exponencialmente diferente dos demais”. Cada espaço tem sua trajetória e suas raízes, que num ordenamento baseado na pluralidade, devem ser, além de respeitadas, asseguradas aos seus atores a capacidade de expressar-se e influenciar sobre a decisão político-administrativa regional.

---

63 [...] one, the use of areal division to ensure neutrality and equality in the representation of the various groups and interests in the polity, and the other, in the use of such division to secure local autonomy and representation for diverse groups within the same civil society.



Autonomia, assim, é o limite da dependência, e esta é a constatação de que a parte está a serviço de uma ordem maior: a unidade. A unidade não deve ser confundida com a homogeneização do discurso; a unidade deve ser alcançada na pluralidade de manifestações, atos e ações.

Os Municípios possuem a legitimidade para melhor absorver os “apelos das ruas”<sup>64</sup>, dado que reúnem, em razão da proximidade com todos os atores, potencial para difundir meios de articulação e de efetivação de uma esfera pública crítica.

O próprio Habermas<sup>65</sup> (2014) atribuiu a decadência da esfera pública a uma série de fatores, dentre os quais a massificação da cultura e da política que mitiga a possibilidade de surgimento de novas lideranças locais e regionais, que possam fazer frente a uma doutrina colonizadora dos entes federados de maior envergadura, como soa ser o caso do Estado membro diante dos Municípios brasileiros e, no particular, do Estado da Bahia frente aos Municípios da RMS.

A descentralização favorece a ampliação do espaço político, incitando uma forma de legitimação que pode transpor a legitimação patrocinada pelo Estado Nacional.

Os novos institutos normativos, a exemplo do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, de 2015, devem ser interpretados em harmonia com a Constituição brasileira, que assegura um estado federado de três níveis (União, Estados membros e Municípios). A citação do Estado membro, pelo Estatuto da Metrópole, em fases importantes da conformação da estrutura das regiões metropolitanas, não deve conduzir a uma orientação que ofenda à lógica de atuação apenas subsidiária do Estado membro, em assuntos subestaduais que, em princípio, competem aos Municípios metropolitanos.<sup>66</sup>

---

64 A expressão “apelos das ruas” refere-se ao exercício cívico das populações locais que, ao mesmo tempo, são metropolitanas e que se manifestam pela defesa de suas tradições culturais, pelos seus interesses socioeconômicos e pela possibilidade de participar do processo político decisório.

65 A análise da decadência da esfera pública está predominantemente posta no capítulo cinco da obra *Mudanças Estruturais da Esfera Pública*, escrita por Jürgen Habermas (2014), devidamente referenciada neste trabalho.

66 Não tenha dúvida de que no Brasil, alguns territórios foram criados sob inspirações não publicistas; de sorte que, excepcionalmente, pode ser o caso de uma atuação mais centralizadora, aliás, opinião da qual compartilha o Ministro Luís Roberto Barroso (1982, p. 54) do Supremo Tribunal Federal, em sua obra, *Direito Constitucional Brasileiro: o problema da*

Como sustenta Baracho (2003), o caminho mais lógico para se alcançar o desenvolvimento não é destinar a uma sociedade maior o que uma sociedade menor é capaz de fazer eficazmente. A atuação municipal é de suma importância para se alcançar o desenvolvimento das cidades, complementa Baracho, referindo-se às ideias de Pedro G. Martinez Zorrilla (1994):

Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias, opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade (BARACHO, 2003, p. 33).

Martinez Zorrilla (1994) adverte sobre as vantagens de uma descentralização para o desenvolvimento:

A descentralização é um estímulo das liberdades, da criatividade, da iniciativa e da vitalidade das comunidades de diversas regiões, e por isso deveria promover um novo tipo de crescimento e melhorias sociais, generalizados e sobre boas bases. (MARTINEZ ZORRILLA, 1994, p. 1, tradução nossa).<sup>67</sup>

A ECO-92, que ocorrera na cidade do Rio de Janeiro, elaborou um documento intitulado *Tratados sobre a Questão Urbana sobre Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis*, que foi construído ainda durante as conferências. Este

---

federação “[...] no Brasil de hoje nem sempre esta força centrípeta decorreu de razões objetivas, senão que de contingências e casuísmos, de má inspiração política”.

67 La descentralización es un estímulo de las libertades, la creatividad, la iniciativa y la vitalidad de las comunidades de regiones diversas, y por ello debería impulsar un nuevo tipo de crecimiento y mejoría sociales, generalizados y sobre buenas bases. (MARTINEZ ZORRILLA, 1994, p. 1).

importante encontro internacional, no qual muitos países se fizeram representar, sinalizou que o desenvolvimento das cidades dependeria, dentre outras coisas, da gestão democrática destas, com ênfase na autonomia dos poderes locais e na participação popular. Estes princípios viriam a ser reforçados quatro anos depois, no ano de 1996, na Conferência Global sobre Assentamentos Urbanos.

#### 2.4 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONTABILIZANDO AVANÇOS E RETROCESSOS, SOB A ÓTICA DESENVOLVIMENTISTA DE AMARTHYA SEN.

Sen (2000) provocou uma verdadeira revolução no conceito de desenvolvimento ao associá-lo às liberdades que o sujeito pode dispor para chegar onde queira, ou seja, ter o direito de almejar os logros provenientes de bens materiais e imateriais. Para tanto, trabalha com as noções de capacidades e funcionamentos.

Por capacidades entenda-se o potencial disponibilizado para cada cidadão poder desfrutar de suas liberdades e por funcionamentos, que podem ser classificados em simples ou complexos, os atributos que compõem a cesta de necessidades dos indivíduos. Ora dizem respeito às necessidades básicas, primárias, como comer, dormir, ter uma boa saúde; ora se identificam com necessidades complexas, como ser feliz, ter dignidade, gozar de uma vida fraterna, ter capacidade de participar da vida coletiva; dentre outros.

Naturalmente, faz parte das liberdades o direito de o cidadão, também em nível regional, se manifestar junto às instâncias político-decisórias e ser representado por cidadãos legitimamente eleitos para tal. Desenvolvimento e democracia caminham neste sentido lado a lado.

Sen (2000) afirma que o desenvolvimento pode ser entendido como o processo de expansão real das liberdades que desfrutam os indivíduos. Na visão deste economista indiano, prêmio Nobel de Economia, o aumento do produto interno bruto (PIB) é apenas um fator de estímulo ao desenvolvimento, porém há outros fatores, a exemplo da acessibilidade à saúde e à educação, que são tão ou mais importantes do que propriamente o crescimento econômico.

Sen (2000) já assinalava que somente as escolhas sociais podem definir a

verdadeira medida do desenvolvimento. A preocupação de Sen com a capacidade de o sujeito poder promover escolhas e seguir com elas, deriva da discussão colocada por Rawls (1997) sobre a igualdade de acesso a bens primários (ANGARITA, 2014).

Uma das críticas endereçadas à formulação de Sen (2000), reside no fato de que sua proposta de desenvolvimento associado às capacidades, como ele mesmo reconhece, não pode ser observada diretamente (ANGARITA, 2014).

Se falta uma base objetiva, na teoria defendida por Sen (2000), para medir o desenvolvimento como um todo, afinal são múltiplas as capacidades – algumas com alto grau de subjetividade – é perfeitamente possível avaliar se o conjunto de funcionamentos encontra respaldo nas instituições territoriais. Além disso, é factível, ainda, registrar se está havendo impactos positivos sobre a qualidade de vida das pessoas, a partir da adoção de uma política que favoreça a expansão das capacidades, dentre as quais, a de se manifestar e fazer escolhas políticas.

Analisando dois casos, o de Porto Alegre, no Brasil, e o de Kerala, na Índia, Evans (2003) concluiu que há suficientes dados para dizer que houve progressos na qualidade de vida das comunidades em ambas as situações.

No caso de Porto Alegre, como noticiado por Evans (2003), houve um aumento do interesse dos cidadãos pela vida pública, constatado pelo crescimento do número de associações, sindicatos e entidades da organização civil. Além disso, houve maior distribuição dos recursos do orçamento criando um contrapoder às elites econômicas. Antes do orçamento participativo (OP), menos da metade da população possuía estrutura de esgoto em suas residências e menos de 75% dos cidadãos tinham acesso a água potável. Depois, 98% das pessoas passaram a ter acesso à rede pública de esgotamento sanitário e praticamente 100% das pessoas passaram a ter acesso a água potável. De certa forma, os quatro mandatos conquistados pelo Partido dos Trabalhadores, após a implantação do OP, são indicativos de que a comunidade teria aprovado este formato mais aberto, deliberativo e direto de participação popular.

Em Lima (1997) os números também indicam avanços na qualidade de vida das pessoas. A taxa de desenvolvimento humano é equiparável ao de países desenvolvidos, os níveis de alfabetização são superiores a 90%, ao contrário dos 50% do restante da Índia, e a taxa de mortalidade infantil é equivalente à da Coreia do Sul

e, à época registrada (final dos anos 90 e início do séc. XXI), um terço menor que a do Brasil<sup>68</sup>.

A qualidade das instituições é peça chave para o desenvolvimento. As eleições e a sociedade civil são essenciais à construção de instituições deliberativas eficientes. A democracia deliberativa oferece uma institucionalização mais substancial do debate e dos intercâmbios públicos.

A nova teoria do desenvolvimento e a nova organização moderna do crescimento econômico levaram a teoria do desenvolvimento para longe de um foco centrado no acúmulo de capital, em direção a um entendimento mais complexo das instituições que tornam o desenvolvimento possível (EVANS, 2003).

Para um amplo desenvolvimento no território metropolitano, o Estado deve garantir que o cidadão possa dispor da liberdade de manifestar-se em todas as fases do processo de elaboração e implementação de políticas públicas, inclusive na formulação da proposta de organização da própria RM e, por óbvio, na construção dos planos de desenvolvimento urbano metropolitano.

Parte do sucesso no desenvolvimento experimentado por países asiáticos como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, está na capacidade de autonomia e, ao mesmo tempo, inserção do Estado na ordem socioeconômica. Segundo Evans (2003), um Estado predatório, como o que se sucedeu no Zaire, no Governo de Joseph Desirè-Motubu, por mais de vinte anos, entre 1965 e 1997, no qual a administração se caracterizava por um modelo arbitrário e patrimonialista, contrasta com o sentido desenvolvimentista do Estado que apoiou avanços importantes nos países asiáticos e que, de alguma forma, alcançou os países como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS, no original, em inglês).

Peter Evans (1992), a partir de um estudo comparativo, descreve como foi importante o estreitamento do Estado com a cadeia produtiva; e de igual modo, o estabelecimento de uma democracia weberiana, baseada na meritocracia, com ingresso no serviço público, mediante concurso público, no qual a tendência é

---

68 Muito embora Evans (2003) não tenha apontado a pesquisa sobre a qual se baseou para levantar tais números, infere-se, dado que o artigo foi publicado em 2003, que diga respeito ao final da década de 1990 e início do século XXI.

absorver os melhores alunos das mais conceituadas universidades, oferecendo-lhes plano de carreira e oportunidades de crescimento.

Segund Peter Evans (1992), Weber, em texto de 1976, contrariando a concepção neo-utilitarista, concebeu que a empresa capitalista de grande escala dependia da disponibilidade, do tipo de ordem que só o Estado burocrático poderia oferecer. Gerschenkron, em texto de 1962, percebeu que, em países de industrialização tardia, na falta de capital privado para assumir determinados riscos, o Estado, mais do que organizar um ambiente favorável ao mercado, dele teria de fazer parte, até mesmo assumindo a função de empresário. Para Hirschman, na sua obra de 1961, contudo, o capital não seria o principal problema, mas a capacidade de o Estado incentivar novos empreendimentos e eliminar os “gargalos” existentes ao desenvolvimento econômico.

Um Estado tido por desenvolvimentista (EVANS, 1992), ao menos no tocante a crescimento econômico, deve ser capaz de criar um conjunto de regras e de procedimentos seguros para a afirmação do mercado, com transparência e segurança, como pontuou Weber; deve promover uma leitura precisa de quando sua intromissão na ordem econômica pareça essencial, seja para suplementar, seja para complementar a atividade privada (no Brasil, esta atuação, em regra, deve ser subsidiária), na linha do que foi defendido por Gerschenkron (1962); além do que, deve ter um conjunto de mecanismos capazes de inibir entraves burocráticos desnecessários, incentivar novos empreendimentos e dar perspectivas àqueles já instalados, de se manterem na perspectiva de Hirschman (1983).

Os Municípios, na concepção jurídica, não são agentes de mercado, mas produzem riqueza por meio da distribuição de bens e serviços. São, assim, agentes econômicos. Considerando o princípio da subsidiariedade, sob a lógica da atuação do Estado membro em competências regionais ou locais com repercussão sobre a região metropolitana, poder-se-ia defender a tese de que aqui também a ingerência do governo central sobre os centros periféricos de decisão político-administrativa não deve ser tomada como regra geral.

As instituições dependem de expectativas compartilhadas; não só de pessoas envolvidas imediatamente nelas, mas de outras que lidam com elas (BARDHAN, 1989). Para se conhecer as preferências é preciso discussões e intercâmbios entre

os agentes sociais. Sen (2000) defende que o desenvolvimento deveria ser avaliado em termos da expansão das capacidades das pessoas para levarem o tipo de vida que valorizam. As instituições precisam estar preparadas para absorver e capturar este sentimento coletivo e impulsioná-lo em forma de políticas públicas agregadas e, preferencialmente, concertadas. Processos de participação seriam compreendidos como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento.

O desenvolvimento não ocorre espontaneamente, como chama a atenção Edvaldo Brito (1982, p. 50), “[...] porque carece de um esforço racional e decidido para atingí-lo, por ser fenômeno provocado, necessário é empreender este esforço, ou seja, é decisivo ter vontade de se desenvolver”<sup>69</sup>.

Há uma descrença cada vez maior de que o Estado possa dar conta de suas responsabilidades, de que as leis se apliquem a todos indistintamente e de que as decisões do Estado sejam orientadas para o bem comum (O’DONNELL, 1991).

É possível que este momento da história exija uma revisão do imaginário coletivo de democracia que se consolidou no mundo moderno, ora inspirado pela tradição americana de amor pela liberdade, ora pela tradição francesa de busca pelo bem comum. Sem desprezar ditos valores, porém desmistificando-os, assinala Charles Taylor (2007), talvez seja o momento de reforçar o *demos* (o agrupamento) como na democracia grega e focar mais na participação da comunidade no processo decisório. Neste sentido, aduz:

O que é para ser feito? Confesso que não tenho recomendações claras. Mas talvez isso possa ajudar a desmistificar ainda mais nossos ideais de transparência e soberania popular. Talvez precisemos voltar a algo mais parecido com o antigo modelo grego, onde a democracia significa o fortalecimento do peso do agrupamento que é não elitizado nas decisões tomadas. (TAYLOR, 2007, p. 150, tradução nossa).<sup>70</sup>

Gioacchino Garofoli (1995), acerca do desenvolvimento endógeno, afirmou:

O desenvolvimento endógeno significa, de fato (Garofoli 1992a), a capacidade para transformar o sistema sócio-econômico; a habilidade

69 Neste sentido também é a opinião de David S. Landes, a que aponta Armando Román Zozaya (2001, p. 238, tradução nossa): “[...] as nações creem e se desenvolvem quando assim querem”. “[...] las naciones creem y se desarrollan cuando así lo quieren.”

70 What is to be done? I confess that I do not have any clear recommendations. But perhaps it might help to demystify further our ideals of transparency and popular sovereignty. Perhaps we need to go back to something more like the ancient Greek model, where democracy means strengthening the weight of the *demos* that is nonelites in the decisions arrived at. (TAYLOR, 2007, p. 150).

para reagir aos desafios externos; a promoção da aprendizagem social; e a habilidade para introduzir formas específicas de regulação social no nível local que favorecem o desenvolvimento das características anteriores. O desenvolvimento endógeno é, em outras palavras, a habilidade para inovar no nível local. (GAROFOLI, 1995, p. 117, tradução nossa).<sup>71</sup>

Albuquerque Llorens (2003) reconhece que:

[...] o sector público, como os agentes privados [...], devem ser capazes de abrir espaços de acordo estratégico para construir a instituição política-administrativa que respalde o desenvolvimento local [...] os governos regionais e locais devem desempenhar um papel decisivo como animadores e facilitadores da criação de instituições de desenvolvimento produtivo e empresarial [...]. (ALBUQUERQUE LLORENS, 2003, p. 21, tradução nossa)

[...] a entrega de competências reais e a distribuição de poder que acarreta a descentralização política territorial constitui um requisito crucial para proporcionar o máximo de autonomia e liberdade aos territórios na aplicação deste tipo de estratégia de desenvolvimento local. Nesta abordagem se reforça a ideia da importância da descentralização político-administrativa. (ALBUQUERQUE LLORENS, 2003, p. 25, tradução nossa)<sup>72</sup>

O desenvolvimento, finalmente, depende da construção de instituições que garantam a representação e a participação direta da comunidade, a partir de um ideário de democracia deliberativa que seja central (regional), mas também local; que seja capaz de capturar as principais demandas da sociedade; que promova, cada vez mais a educação, única alternativa para, de fato, alcançar-se a expansão das liberdades a que se refere Amartya Sen (2000).

---

71 Desarrollo endógeno significa, en efecto (Garofoli 1992a), la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local. (GAROFOLI, 1995, p. 117).

72 [...] el sector público, como los agentes privados [...], deben ser capaces de abrir espacios de concertación estratégica para construir la institucionalidad político administrativa que respalde el desarrollo local [...] Los gobiernos regionales y locales deben desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo produtivo y empresarial [...] (ALBUQUERQUE LLORENS, 2003, p. 21) [...] La entrega de competencias reales y distribución del poder que entraña la descentralización política territorial constituye un requisito crucial para dotar a los territorios del máximo de autonomía y libertad en la aplicación de este tipo de estrategias de desarrollo local. En este planteamiento se refuerza la idea de la importancia de la descentralización político administrativa. (ALBUQUERQUE LLORENS, 2003, p. 25).



## 2.5 UMA PROPOSTA METODOLÓGICA AFINADA COM O EMPODERAMENTO DAS COMUNIDADES METROPOLITANAS

Esta tese está organizada pela linha estruturalista de pensamento, que foi, inicialmente, organizada por Ferdinand de Saussure ([1915] 1945) e, depois difundida por autores como Claude Lévi-Strauss (1982).

O estruturalismo teve seu apogeu nas décadas de 1950 e 1960, obtendo a adesão da maior parte dos intelectuais da época. Dosse (1993) comenta que praticamente uma geração inteira descobriu o mundo por trás da grade estrutural. Outros expoentes importantes da escola estruturalista foram: Michel Foucault, Louis Althusser, Roland Barthes, Jacques Lacan e Jean Paul Sartre.

O conceito de estruturalismo vem da palavra estrutura, no sentido de arquitetural. A estrutura significa a maneira como o edifício é construído, assinala Dosse (1993). O estruturalismo é um neologismo.

Há várias formas, segundo Dosse (1993), de aplicação do estruturalismo no campo das ciências sociais, que vão desde o estruturalismo científico, de Lévi-Strauss, Lacan e outros, passando pelo estruturalismo semiológico, mais flexível, de Roland Barthes e pelo estruturalismo mais historicizado, de Foucault e Bourdieu.

Para tanto, nesta tese partiu-se de uma ideia geral de que o desenvolvimento de qualquer sociedade passa pela necessidade de escuta da população atingida. Quem fala, ou seja, o sujeito que demanda, precisa empoderar-se para intervir sobre os fluxos metropolitanos. Este empoderamento estaria associado ao respeito à pluralidade de tribos e caracteres do grupamento social.

Com a aprovação do Projeto de Lei (PL) 120, de 2014, convertendo-se na Lei Complementar (LC) estadual nº 41, de 2014, a questão problema foi melhor recortada, pois a partir de então, o foco deixou de ser a falta de articulação interfederativa, um hiato que persistia sobre a RMS, e a análise recaiu sobre a regularidade do movimento do Estado da Bahia.

Para a elaboração desta tese, foi realizado, em 2014, o levantamento de parte das referências bibliográficas que foram utilizadas para este trabalho. Quatro áreas principais foram exploradas: o Direito, com especial enfoque sobre o Direito Constitucional e o Direito Urbanístico, a Geografia Humana, a Filosofia, especialmente

a Escola de Frankfurt, com ênfase para os trabalhos de Jürgen Habermas e seus comentaristas e a Economia, com destaque para os trabalhos de Amartya Sen e seus comentaristas.

Também, em 2014, foram realizadas pesquisas na sede da Biblioteca Pública do Estado da Bahia e do Arquivo Público do Estado da Bahia, no acervo dos jornais e dos diários oficiais, matérias publicadas no final da década de 1960 e início da década seguinte sobre a expansão urbana da cidade do Salvador.

No ano de 2015, em Barcelona, foram feitas leituras da maior parte das referências bibliográficas e, nesta ocasião, elaborou-se o fichamento que serviu de base para a construção de parte dos capítulos da tese, especialmente o capítulo sobre a RMS. Neste ano, foi mantido contato com o professor Horácio Capel, na Universidade de Barcelona – Espanha, ocasião em que foi aprovado o projeto de pesquisa para acompanhamento no ano seguinte.

Em 2016, foram desenvolvidos, com a colaboração do professor H. Capel, novos estudos sobre a RM e, de volta ao Brasil, foi realizada visita ao Ministério Público, ocasião em que se travou um diálogo com a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, na pessoa de sua titular, Hortência Pinho.

Em setembro de 2016, foi digitalizado e ordenado o material, até então, catalogado, para que pudesse ser utilizado virtualmente, após o deslocamento para a cidade de Barcelona, na Espanha<sup>73</sup>.

Em 2017, foi visitada a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA), colhendo, na íntegra, o processo legislativo pelo qual tramitou o PL nº 120, de 2014, que deu ensejo à LC estadual nº 41, de 2014. Ainda no ano de 2017, foram analisados os dados obtidos do processo legislativo colhidos da ALBA. Em março de 2017, foram levantados, na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os números de votos que cada deputado estadual, que votou pela aprovação do PL nº 120, de 2014, obteve em cada Município da RMS e foram confrontados os resultados com o tamanho do eleitorado de cada Município a fim de verificar a taxa de representatividade por Município. Foram considerados para tal finalidade, a quantidade de eleitores, por

---

73 As obras físicas digitalizadas foram doadas à biblioteca da UCSAL juntamente com a maior parte do acervo pessoal do autor, com o compromisso de que ficasse disponível para acesso dos estudantes, inclusive do autor.

Município, no ano de 2010, quando se deram as eleições para a legislatura que ainda vigorava em junho de 2014.

Sob a orientação ainda do professor Sylvio C. Bandeira de Mello e Silva, foi feita visita à Secretaria de Desenvolvimento do Estado da Bahia (SEDUR), localizada no Centro Administrativo da Bahia, onde, no mesmo local, encontra-se a EMRMS, ocasião em que foi possível obter informações junto a três agentes públicos, vinculados à entidade, com o objetivo de averiguar, dentre outros pontos, o funcionamento da autarquia. Todas confirmaram que, no ano de 2016, foram realizadas diversas sessões para se discutir o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a RMS.

Foram realizadas visitas a diversos órgãos e entidades que, de alguma forma, tiveram participação no processo de criação, implantação e/ou gestão da EMRMS, colhendo informações. Sob certo aspecto, todos os dados colhidos revelavam a necessidade de se promover uma maior articulação dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Porém, é fato que os representantes dos 13 Municípios não foram chamados a opinar quanto à criação da Entidade Metropolitana da RMS (EMRMS). Nesse sentido, compreende-se melhor a recusa do Prefeito do Município do Salvador, cidade-sede, em participar da EMRMS.

Em visita à EMRMS, as três técnicas contactadas sinalizaram que faz parte dos objetivos da instituição o empoderamento das Instâncias Locais.

O método comparativo, como colocado às fls. 29, não se sobrepõe ao método hipotético-dedutivo. Serve, contudo, para confirmar que muito embora esta tese trate da governança metropolitana da RMS, as diferenças de sistema sociopolítico com outros territórios não inibem a possibilidade de aproveitamento das experiências alheias, sendo útil à compreensão dos problemas, muitas vezes comuns, e a validação ou não das hipóteses.

A leitura contínua de novos autores, assim como o retorno a obras já visitadas durante toda a construção deste trabalho, permitiu, além da amplitude bibliográfica, principalmente, o balizamento e as confrontações e/ou confirmações das ideias defendidas e elaboradas ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Em síntese, a metodologia científica, que nada mais é do que a forma,

respondendo ao como se construiu esta tese, centrou-se no pensamento estruturalista, no fortalecimento das instituições, no papel que estas podem desempenhar no mundo político e, especialmente, sobre o território metropolitano, partindo-se do modelo hipotético-dedutivo, indo do geral ao específico. Ao mesmo tempo, este trabalho acaba por revelar algumas faces da teoria da complexidade, por procurar uma linha dialógica entre pensamentos antagônicos, por não defender o reducionismo exacerbado das fórmulas universais, que seria um risco, considerando o estruturalismo, colocar o sujeito ou os sujeitos atingidos não apenas sob a roupagem de vítimas, mas como corresponsáveis pelo cenário atual e por produzir novos cenários daqui para a frente.

### 3 CIDADES METROPOLITANAS

As metrópoles contemporâneas distinguem-se das metrópoles modernas que se formaram ainda no século XX. Conforme Meyer (2000, p. 8) “a fragmentação e a dispersão do espaço e do território são fenômenos em processos de revisão”, cujos significados evoluíram da década de 1970 para os dias atuais. Os espaços dos fluxos já não dependem tanto da contiguidade material dos territórios. Sendo assim, as regiões metropolitanas, sejam aquelas já constituídas ou as que estão por constituir-se, já não são tão reféns do processo de conurbação.

Os modelos de gestão metropolitana aplicados há 40 anos já não se prestam mais a responder satisfatoriamente às necessidades da metrópole atual. A governança metropolitana que está proposta no Estatuto da Metrópole advoga um nível de cooperação entre as entidades federadas diverso daquele proposto pelo modelo federal de 1973.

O primeiro ponto diferenciador está na inclusão dos Municípios na condição de copromotores da governança interfederativa ao lado dos Estados membros. O segundo ponto a ser mencionado é a falta de um modelo único de governança metropolitana a ser aplicado em todo o território brasileiro, isto porque a Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, que criava as primeiras RMs no Brasil, instituía também o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo, como unidades dos governos metropolitanos. O terceiro ponto a ser destacado é a aplicação de princípios de gestão democrática, com a participação da sociedade civil, dos agentes de mercado, das instituições e, sobretudo, das populações que vivem nos Municípios metropolitanos.

Nesse sentido, as estruturas administrativa e financeira devem ser propostas em comum acordo pelo Estado e Municípios e largamente discutidas em esferas públicas de debates. Por sua vez, outra novidade que desponta com a Constituição Federal de 1988 (Art. 182) é o protagonismo municipal na aplicação das políticas urbanísticas.

O Estatuto da Metrópole é um marco regulatório importante para a governança das regiões metropolitanas brasileiras e provocou mudanças, no sistema jurídico, que afetam o modelo de governança proposto pelo Estado da Bahia para a RMS, sobretudo quanto ao empoderamento das Instâncias Locais.

A coesão de forças políticas metropolitanas, com uma coordenação estratégica de atuação para os Municípios metropolitanos, com a participação do Estado membro, parece fundamental diante do impacto da globalização que impõe novas redes para as cidades metropolitanas, independentemente da aproximação do espaço físico, como se referiu Meyer (2000) ao tratar da revisão dos fenômenos da dispersão e da fragmentação das metrópoles.

Para a cidade do Salvador, em especial, esta trama metropolitana pode significar novas possibilidades de crescimento econômico e desenvolvimento social, tendo em conta as dificuldades desta metrópole em desenvolver, dentre outros pontos, por força do seu espaço urbano, um amplo parque industrial, estando sua economia bastante concentrada no setor de serviços, além de ter uma alta densidade populacional, sobretudo em bairros populares, o que reclama uma rede de serviços públicos cada vez mais complexa<sup>1</sup>.

De igual forma, os demais Municípios da região metropolitana, cada qual a seu modo, se ressentem de um maior dinamismo social e/ou econômico. O associativismo metropolitano pode significar uma diminuição gradual da dependência para com a metrópole e, de certa forma, também para com as transferências voluntárias realizadas pelo Estado da Bahia e pela União, gerando ainda novas possibilidades com a intensificação de relações comerciais e culturais com outros centros importantes fora da própria RMS.

O propósito do empoderamento das Instâncias Locais como forma de se alcançar o desenvolvimento, ainda parece um ponto convergente na articulação interfederativa regional que se proponha democrática e participativa, entretanto as técnicas para se alcançá-lo seriam diversas.

Como escreve Morin (1994, p. 135, tradução nossa):

[...] durante esse tempo, o segundo exercício de complexidade, isto é, a partir de todas as notas que havia tomado, tratar de articular sem homogeneizar, e respeitar a diversidade sem fazer um puro e simples catálogo. Encontrei-me frente a este dramático problema, entre a

---

1 Um sistema mais moderno de mobilidade urbana para a RMS poderia incentivar uma melhor distribuição espacial da população sobre o território metropolitano, assim como a instalação de novas indústrias nos Municípios vizinhos a Salvador pode determinar um aumento no volume de exportações e importações pelo porto de Salvador, com elevação da arrecadação de ISS, além de outros ganhos indiretos.

desordem e a ordem que é uma restrição arbitrária imposta sobre essa diversidade. Mais uma vez o problema do um e do múltiplo.<sup>2</sup>

Partindo-se das ideias de Morin (1994), é possível ver o mundo como um espaço de contrastes e de polarizações, de organização e de desorganização. Do ponto de vista da realidade estabelecida no Brasil para o território metropolitano, e destacando a atuação de Estados e Municípios sobre este espaço, e sobretudo a posição da cidade polo e do Estado da Bahia em relação à EMRMS, converge-se para um ambiente de conflito e de luta de poder.

O conceito de rede não se opõe à ideia de espaços híbridos. É importante, como salienta Latour (1996), considerar não apenas a totalidade, mas as diferenciações que existem entre os lugares e os agentes.

Monbeig (2004), quando analisou a dinâmica do café em cidades paulistas, em 1941, levou em consideração a malha ferroviária que promove a integração das cadeias econômicas, constatou que a noção de rede, mais do que simplesmente uma prática tecnicista, descortina novas alternativas de desenvolvimento econômico e social. Complementou ainda que as grandes cidades são verdadeiras colmeias humanas.

Milton Santos (2006), por sua vez, ponderou que as redes são, pois, ao mesmo tempo, concentradoras e dispersoras, condutoras de forças centrípetas e de forças centrífugas. O fato de que a rede é global e local, una e múltipla, estável e dinâmica, faz com que sua realidade, vista num movimento de conjunto, revele a superposição de vários sistemas lógicos; a mistura de várias racionalidades cujo ajustamento, aliás, é presidido pelo mercado, pelo Poder Público, mas, sobretudo, pela própria estrutura socioespacial.

A existência de redes é inseparável da questão do poder. A própria estrutura do espaço constitui uma engenharia fundamental ao exercício do poder. A palavra poder, afirmou Santos (2006), deve ser entendida como capacidade de organização para

---

2 Desafortunadamente, no pude resolver, durante ese tiempo, el segundo ejercicio de complejidad, es decir, a partir de todas las notas que había tomado, tratar de articular sin homogeneizar, y respetar la diversidad sin hacer un puro y simple catálogo. Me encontré frente a este dramático problema, entre el desorden y el orden que es una restricción arbitraria impuesta sobre esa diversidad. Una vez más el problema de lo uno y lo múltiple.

controlar os recursos necessários ao funcionamento de outra organização.

Cidades metropolitanas, colocadas em posições superiores no sistema urbano, sobretudo cidades globais, têm o comando político mediante ordens, disposição da mais valia, controle do movimento, promovendo a circulação, distribuição e regulação dos principais fluxos.

No Brasil, e, mais particularmente, em relação à RMS, vive-se uma situação inusitada. Enquanto as cidades metropolitanas em boa parte do mundo assumem um papel de destaque sobre o território regional, este ato parece caber aos Estados membros e, no caso em estudo, ao Estado da Bahia.

Notadamente na Região Metropolitana de Salvador (RMS), o Estado da Bahia, mesmo antes da criação das primeiras regiões, no ano de 1973, vem ocupando um papel de relevo; seja na formulação de políticas públicas para a região, seja na própria execução das ações que viriam a concretizar projetos inscritos nas políticas regionais. A trajetória das políticas regionais na Bahia, após 1988, apesar da emancipação dos Municípios à condição de entidades federadas, não foi modificada (descentralizada).

Se é verdade que o desenvolvimento depende, dentre outros fatores, do nível de descentralização das políticas públicas, é possível afirmar que a Constituição democrática de 1988 não foi capaz de promover mudanças significativas no arcabouço político-administrativo da RMS.

As instituições, assim como a Constituição de um país, são parte de um conjunto de elementos necessários para o processo de mudança de uma dada realidade. As instituições podem oferecer o ambiente adequado à satisfação dos ideais desenvolvimentistas. Por isso, devem ser consideradas como relevantes no desafio de superar estruturas tradicionalmente antidemocráticas.

O arcabouço institucional oferecido pelo Estado brasileiro para a implementação de políticas públicas desenvolvimentistas, especialmente os diplomas urbanísticos, está em consonância com o que se tem defendido, nos dias atuais, como bases para o desenvolvimento.

Desde a Constituição de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade e, mais recentemente, o Estado da Metrópole, além de diplomas setoriais, como a Lei 12.305



de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei 12.587 de 03 de janeiro de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, há uma base ideológica de desenvolvimento das cidades a partir da descentralização das políticas públicas, favorecendo a atuação dos Municípios. De igual sorte, os diplomas urbanísticos contemplam a atuação da sociedade civil, com ênfase na participação direta.

Considerando que as cidades metropolitanas potencializam a rede urbana, que Salvador, como cidade polo<sup>3</sup>, é uma cidade metropolitana, faz-se natural entender como se dá este fenômeno ao redor do mundo para melhor compreender as articulações interfederativas dentro da RMS.

### 3.1 CIDADES METROPOLITANAS EM REDE

Milton Santos (2006) sustenta que há dois processos de integração: o funcional e o territorial. O processo funcional resulta das cadeias produtivas cujos fluxos percorrem o espaço hierarquicamente. Já o processo territorial, deriva da acumulação e da reprodução do capital sobre o espaço, segundo a demanda e a oferta.

De acordo ainda com as ideias de Santos (2006), os atores públicos e privados que agem sobre os fluxos se relacionam de forma horizontal e de forma vertical. Na forma horizontal (em posição de igualdade ou paralelismo, relações não-hierarquizadas), se observa pontos esparsos, isto é, a presença da individualidade é mais notada e o ambiente é mais heterogêneo; enquanto que, na forma vertical (em posição de superioridade ou de hierarquia entre os parceiros)<sup>4</sup>, o território é mais homogêneo, assegurando-se o funcionamento global.

---

3 A formação da rede independe da existência de uma região metropolitana. Porém, a metrópole, como cidade-sede da RM, tem na sua própria existência um indicativo de que está inserida numa rede regional e possui um papel relevante na construção da identidade desta rede, a fim de que, enquanto tal, possa relacionar-se com outras cidades e outras RMS, com menos riscos e maiores ganhos para o desenvolvimento da aglomeração urbana que lidera. Mais à frente, nesta tese, discute-se a classificação das metrópoles em global, nacional e regional, além de ter ciência do impacto da ampliação do canal do Panamá na duplicação do terminal de contêneiros de Salvador, revelando que as redes não se formam necessariamente em razão da proximidade física entre os territórios.

4 A tal respeito, o IBGE (2008, p. 9), em estudo sobre as regiões de influências das cidades, apontou: “Assim, na conformação da rede urbana, coexistem redes hierárquicas e redes não-hierárquicas. A gestão – pública e empresarial – mantém relações de controle e comando entre centros urbanos, propagando decisões, definindo relações e destinando investimentos. As cidades, contudo, mantêm também relações horizontais, de complementaridade, que podem ser

Veltz (1999) chega a mencionar a metrópole-rede, sinalizando para a tendência de polarização do tipo-rede, mas acentua que uma realidade em rede, sem a preservação dos lugares, é um fato que não se sustenta. As decisões centrais interferem sobre os níveis inferiores da sociedade territorial por intermédio de configurações geográficas, vista como um conjunto. Mas somente em cada lugar ganham real significação.

As cidades seriam pontos de interseção entre as verticalidades e as horizontalidades. Sobre as cidades atuam forças centrípetas e centrífugas. As forças centrípetas favorecem a verticalidade; por suas vezes, as forças centrífugas favorecem a horizontalidade, segundo Milton Santos. Sendo assim, as forças centrípetas são forças de agregação ou convergência e as forças centrífugas são forças de desagregação.

Do ponto de vista jurídico, observa-se que a concentração populacional e a produção de riquezas nos centros urbanos (GRAU, 1974 apud TEIXEIRA, 2009)<sup>5</sup> estariam a demandar ações coordenadas das três esferas: União, Estados membros e Municípios, no que se poderia denominar de federalismo de cooperação (ALVES, 1998).

A articulação entre as cidades não é mais uma opção, mas sim realidade. O receio, sobretudo dos juristas, de que a integração possa afetar a autonomia dos Municípios ainda existe. Porém, a autonomia hoje é entendida em termos relativos. Ferrari (2005, p. 94), acerca da autonomia municipal e da participação dos Municípios nas RMs, afirmou:

As regiões Metropolitanas são entidades administrativas que congregam vários Municípios limítrofes de um Estado da Federação,

---

definidas pela especialização produtiva, pela divisão funcional de atividades, e pela oferta diferencial de serviços”.

- 5 O aparecimento dos centros metropolitanos, expõe Grau (1974, apud TEIXEIRA, 2009), conduz à necessidade de se abandonar a falsa premissa de que a atuação, coordenação e cooperação intergovernamentais são os embriões de um novo centralismo. Não entendo que seja uma questão a ser abandonada, mas sim, ponderada diante da compreensão de que a autonomia dos entes subnacionais é relativa e não absoluta. E, complementa Grau (1974, p. 25/26), a região metropolitana deveria ser entendida, em sentido amplo, como “o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas”.

sendo que deverá ser organizada por norma da entidade interessada, em que pese suas decisões não anulem a autonomia municipal. Assim, são órgãos de planejamento que visam à realização de funções públicas de interesse comum de vários Municípios.

Relações apenas de natureza competitiva entre Municípios vizinhos não colaboram com a solução dos problemas comuns e não favorecem o desenvolvimento das cidades.

Garofoli (1995, p. 113, tradução nossa), acerca da atitude competitiva que contamina as relações entre as regiões, assinalou:

[...] outro ponto importante a destacar é que o mecanismo global de desenvolvimento não consiste em um jogo de soma zero, isto é, as relações entre as regiões não podem basear-se exclusivamente da luta competitiva.<sup>6</sup>

Se o sistema federativo, ao analisarmos a discussão sob o aspecto constitucional, garante a autonomia para as entidades federadas, logo assegura-lhes certas liberdades e cria também um ambiente de maior competição entre os próprios entes. Todavia isto não significa que o federalismo seja incompatível com articulações interfederativas. Ao contrário, é desejável, e o próprio ordenamento jurídico brasileiro o estimula, que ocorram ações conjuntas entre governo central e governos periféricos.

Como explica Alves (1998), deve haver uma “simbiose” da autonomia municipal com o federalismo de índole cooperativa:

Por último, resta considerar até que ponto a autonomia municipal pode ou não ser afetada pelo planejamento metropolitano. Sendo o planejamento metropolitano um processo logicamente necessário à realização das funções públicas de interesse comum, legitimado por força do art. 25, § 3º, da Constituição Federal, não é possível, em nenhum momento, alegar-se a incompatibilidade daquele planejamento com a autonomia municipal. O planejamento é expressamente citado no texto constitucional. Neste sentido, ao conceber-se juridicamente a autonomia municipal, no âmbito de nosso ordenamento positivo, está implícito, de imediato, o dever de o Município acatar as diretrizes e prioridades metropolitanas, aliás fixadas com a sua indispensável participação nas decisões em nível regional-metropolitano. Deste modo, quanto aos Municípios metropolitanos, não há uma autonomia originária eventualmente restringida, mas sim uma autonomia condicionada, desde a origem, ao possível estabelecimento de regiões metropolitanas, nos termos da

---

6 [...] otro punto importante a subrayar es que el mecanismo global de desarrollo no consiste en un juego de suma cero, es decir, las relaciones entre las regiones no pueden basarse exclusivamente en la lucha competitiva.

disposição constitucional, quando houver condições objetivas que justifiquem a medida. (ALVES, 1998, p. 184)

A autonomia dos entes subnacionais é sempre relativa, seja do Estado membro, seja dos Municípios. Se as cidades estão atreladas numa trama formada por um conjunto de redes nas quais se processam vários fluxos, com origens e destinos variados, as soluções, cada vez mais, dependem de ajustes interfederativos. Esta dinâmica alcança também os Estados, porque só reconhecendo esta realidade é possível planejar melhor a política urbana do território.

A atuação do Estado membro em âmbito metropolitano deve ser subsidiária, vale dizer, quando houver a necessidade de complementar ou suplementar atividades públicas, para as quais os Municípios se mostraram impotentes em dar soluções adequadas aos problemas urbanos.

Gilmar Mendes (2013, p.173-174), ministro do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842/RJ, em que se discutia a governança metropolitana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, fundamentou o seu voto, citando a experiência alemã de atuação subsidiária de um governo metropolitano:

Na Alemanha, destaca-se o modelo dos Kreise, que institui associação distrital, com regime de competências de interesse comum. A propósito, Andreas J. Krell explicita a natureza e características as circunscrições municipais: "Nesse ponto, cabe fazer um excursus para uma instituição famosa da administração pública na Alemanha, o 'Kreis', cuja tradução adequada é 'círculo' ou 'circunscrição' municipal. A competência dos Kreise é baseada no princípio da subsidiariedade, quer dizer: somente aquelas funções que os próprios municípios não conseguem exercer sozinhos de maneira satisfatória, devem ser cumpridos pelo respectivo Kreis, que, na média, integra de 20 a 30 municípios menores e rurais. O Kreis exerce funções genuinamente supra-municipais como a construção e a manutenção de estradas regionais, a gestão de parques naturais, o controle de qualidade do ar ou o transporte coletivo regional. Ao lado dessas, ele desenvolve também medidas de compensação para reduzir as diferenças de capacidade administrativa dos seus membros e cumpre a função de complementação, oferecendo serviços que os municípios não seriam capazes de resolver sozinhos, como por exemplo, o abastecimento de água, o tratamento de esgotos ou a manutenção de escolas secundárias. A execução da maioria das tarefas obrigatórias dos municípios são (sic) de responsabilidade dos Kreise (autorização de construções, porte de armas, licenciamento (sic) de automóveis, serviços de estrangeiros, defesa civil). Ao lado dessas atividades, o Kreis exerce também funções da esfera governamental superior, isto é, dos governos dos estados federados. Verificamos, portanto, uma

'função dupla' do Kreis, como comunidade territorial supralocal e grêmio ou microrregião municipal e, por outro lado, como direito administrativo estadual". (KRELL, 2002 apud MENDES, 2013, p.44).

As cidades metropolitanas precisam preparar-se para uma atuação em rede, com vistas a alcançar o maior desenvolvimento possível, conforme as características e as condições de cada uma delas.

Boisier (2007) esclarece que as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da América Latina encontram quatro pilares: (i) ordenamento territorial; (ii) descentralização; (iii) fomento ao crescimento econômico e (iv) desenvolvimento social.

Não apenas a democracia, mas o desenvolvimento também encontra na descentralização uma estratégia hábil para inibir a tirania dos governantes.

Sobre o desenvolvimento, Boisier (2007, p. 5, tradução nossa) afirmou:

Tende a ser mais e mais interpretada como a obtenção de condições culturais, institucionais, éticas, políticas, e com certeza econômicas, condições ambientais que promovam a transformação dos seres humanos em verdadeiras pessoas humanas dotadas de dignidade, de subjetividade, de sociabilidade, de transcendência, entidades dialógicas nas quais convivam as suas características biológicas e espirituais, estas últimas produtoras do conhecimento, do saber e do amar.<sup>7</sup>

Afinal, viver num mundo globalizado e conectado em redes e, concomitantemente, manter a importância dos espaços físicos, e ainda destacar, no caso dessa tese, escalas menores como *locus* por excelência, para a afirmação da democracia, é, ao mesmo tempo, um exercício para se entender que, apesar de terem sido constituídas novas tramas entre as cidades e entre os agentes sociais, que vão muito além das fronteiras físicas, estas se somam à escala local, e não a eliminam nem diminuem sua importância.

Castells (1986) chega a afirmar que os movimentos sociais urbanos são

---

7 Tiende a ser más y más interpretado como el logro de condiciones culturales, institucionales, éticas, políticas, y por cierto económicas, condiciones de entorno que potencien la transformación de los seres humanos en verdaderas personas humanas dotadas de dignidad, de subjetividad, de sociabilidad, de trascendencia, entes dialógicos en los cuales conviven sus características biológicas y espirituales, estas últimas productoras del conocer, del saber, y del amar. (BOISIER, 2007, p. 5).

movimentos cidadãos que se identificam com a cidade que habitam. Pérez (2001, p. 13, tradução nossa), comentando a ausência de identificação entre os cidadãos e os governos metropolitanos, assinala:

Consequentemente, esses atores de uma cidade metropolitana frequentemente são definidos como atores locais "sub metropolitanos", municipais. Este último tem importância em relação à configuração da cidadania. É possível, em primeiro lugar, constatar a existência do que poderíamos chamar de uma "cidadania local", própria do nível municipal, e que é integrada pelo conjunto de direitos e obrigações dos residentes dos territórios municipais que os definem como sujeitos municipais.<sup>8</sup>

A falta de iniciativa e, por conseguinte, de *habitus*, dos 13 Municípios que integram a RMS, de manterem articulações interfederativas nas quais se impusessem como interlocutores principais dos interesses regionais, contribuiu para uma incipiente formação de uma cidadania metropolitana.

Assim, o desinteresse de boa parte dos cidadãos pelas questões metropolitanas é também observado em outras regiões mais desenvolvidas, inclusive em países europeus, como é o caso da Espanha (TORRES i GRAU, 2002)<sup>9</sup>. Há um conjunto de ilações possíveis para explicar esta apatia política do cidadão com os assuntos metropolitanos no Brasil. Sem dúvida, uma delas é o fato de que os cidadãos, ao menos os que vivem num dos 13 Municípios metropolitanos da RMS, não estão sendo convidados a participar das principais discussões em torno das funções públicas de interesse comum. Excepcionalmente, quando ocorrem, se dão em horários ou locais impróprios, por exemplo, em horário de trabalho. Outro possível motivo é a ausência de responsividade dos poderes competentes. O cidadão que se dispõe a participar de uma audiência pública ou de uma consulta popular, geralmente não tem retorno do quanto foi proposto ou debatido. Associe-se a estes fatores a jovialidade de algumas metrópoles brasileiras, o descrédito das instituições públicas no Brasil e a

---

8 En consecuencia, esos actores de una ciudad metropolitana suelen estar definidos como actores locales "sub metropolitanos", municipales. Esto último tiene importancia en relación a la configuración de la ciudadanía. Es posible, en primer lugar, constatar la existencia de lo que podemos llamar una "ciudadanía local", propia del ámbito municipal, y que se integra por el conjunto de derechos y obligaciones de los residentes dentro de los territorios municipales que los definen como sujetos municipales.

9 Torres i Grau (2002, p. 409, tradução nossa), comentando o caso de Barcelona, apôs: "La realidad metropolitana, por otro lado, no es una realidad identitaria, las gentes, las personas, no se sienten ni tienen motivo alguno para sentirse metropolitana". "A realidade metropolitana, por outro lado, não é uma realidade identitária, a gente, as pessoas, não se sentem nem tem motivo algum para sentir-se metropolitanas."

necessidade de amadurecimento de uma cultura democrática.

Nesse contexto, amplia-se a importância dos Municípios de assumirem a liderança do desenvolvimento regional, dado que, ao nível local, há uma propensão maior para o exercício da cidadania, o que não foi observado ao examinar as posturas do Governo do Estado da Bahia frente às questões da RMS, especialmente no caso da licitação de transporte coletivo anteriormente comentada.

Num ambiente de governabilidade regional atuam tanto forças centrípetas quanto forças centrífugas. As forças centrípetas estariam bem representadas por grandes blocos econômicos e pelo governo central; enquanto as forças centrífugas, os microempreendedores e os governos periféricos.

A força centrípeta ou a força centrífuga, isoladamente considerada, é prejudicial ao desenvolvimento da região metropolitana. Considerando os agentes políticos em destaque sobre o território regional, Estados membros e Municípios, a atuação das forças centrípetas permite maior igualdade e tendem a garantir mais acessibilidade pela padronização de procedimentos. Porém só com a garantia de que as forças centrífugas tenham espaço para atuar, promove-se a liberdade e afirmam-se as diversas identidades presentes dentro do território.

As cidades metropolitanas ora agem como forças centrípetas, ora como forças centrífugas. Não basta às metrópoles produzirem massas, volume; é preciso que as cidades consigam distribuir os fluxos que geram, ou seja, hoje mais vale a capacidade de circulação de riquezas materiais ou imateriais, do que seu efetivo acúmulo.

Ao tratar da rede urbana, entendendo-a como uma trama de relações de variadas características e perfis, uma cidade metropolitana pode ter a capacidade de se impor diante de certos fluxos e sobre certos contentores e não se posicionar de igual forma frente a outros fluxos e novos contentores. Metrópoles regionais naturalmente se colocam aquém de metrópoles nacionais<sup>10</sup>, assim, como estas, em relação a muitos fluxos, se colocam abaixo de metrópoles globais.

---

10 Conforme o IBGE (2016d, p. 4), as metrópoles podem ser classificadas em globais, nacionais ou regionais. As metrópoles globais brasileiras seriam apenas, São Paulo e Rio de Janeiro. Já dentre as metrópoles nacionais, estaria a cidade do Salvador. O conceito de metrópoles nacionais e regionais é disposto, pelo IBGE, reduzindo proporcionalmente as escalas, a partir, portanto, das noções atribuídas às metrópoles globais. Então, metrópole global seria identificada pelo “maior grau de complexidade socioeconômica e geográfica do país, pois abrigam sedes dos

No contexto da região metropolitana, os entes públicos que dela fazem parte, tomando-se por referência os fluxos que transitam entre os Municípios, e as relações verticalizadas, ora estão em posição acima, ora abaixo. Nas duas situações poderão agir isoladamente ou em conjunto. Apesar de a metrópole geralmente ter um papel de liderança, outros Municípios, por diversas razões, podem assumir este papel.

Riquezas estratégicas, como aquelas que possuem os Municípios nas quais se localizam fontes de água potável ou reservas de petróleo ou gás natural, ou ainda quando um ou mais Municípios se situam numa posição geográfica favorável à circulação de cargas ou pessoas, são alguns dos fatores de ordem natural e econômica que podem indicar que nem sempre a metrópole ocupará uma posição privilegiada nas relações intrametropolitanas.

O Município do Salvador, diferentemente de Camaçari, ambos da RMS, praticamente não conta com área para a instalação de complexos industriais de grande porte. A presença destes impacta na distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), favorecendo o Município de Camaçari que, proporcionalmente, considerando o tamanho da sua população, tem um resultado fiscal melhor que aquele aferido pelo Município do Salvador<sup>11</sup>.

A respeito da implantação da Ford no Município de Camaçari, foi observado que:

No início do século XXI (2001), teve início a operacionalização da Ford em Camaçari, município que integra a região metropolitana de Salvador com mais outras 12 cidades<sup>12</sup>. Para tanto, o Estado da Bahia concedeu incentivos fiscais para a indústria transnacional automotiva (1999), inclusive isentando-a do pagamento do imposto sobre circulação de mercadoria e serviços (ICMS); o que acabou gerando uma queda na participação da metrópole na receita do ICMS<sup>13</sup>.

---

principais polos do sistema financeiro, redes de transporte e comunicação, bem como sua integração territorial, possuem nível de alcance que extrapola as fronteiras nacionais". As metrópoles nacionais, portanto, possuem área de influência limitada pelo território nacional e as metrópoles regionais.

- 11 A depender da política de benefícios fiscais, se forem estabelecidas isenções de ICMS, pelo Estado da Bahia, para indústrias instaladas no polo de Camaçari, o resultado pode ser um decréscimo de arrecadação para o Município do Salvador.
- 12 Instituída através da Lei Complementar nº 14 de 1973, a RMS compreende atualmente 13 Municípios: Itaparica; Camaçari; Madre de Deus; Pojuca; Mata de São João; Vera Cruz; Salvador; Candeias; Lauro de Freitas; Simões Filho; São Francisco do Conde; São Sebastião do Passé e Dias d'Ávila.
- 13 Conquanto a Ford tenha isenção de ICMS concedida pelo Estado da Bahia, a simples operação econômica com consequente emissão de notas fiscais se faz suficiente para contabilizar, em favor de Camaçari, o correspondente ao volume das transações, para efeito de distribuição do



Ou seja, o aumento da arrecadação de um ente metropolitano se deu às custas do desequilíbrio fiscal dentro da RMS, pois a cidade central, maior responsável pela oferta de serviços fundamentais aos cidadãos metropolitanos, com maior população, maior densidade populacional e a que mais recebe fluxos migratórios pendulares, sofreu com a redução de receita de ICMS, com reflexos sobre o seu balanço fiscal. (CARRERA-FREITAS, 2014, p. 20-21).

Considerando o ambiente constitucional em vigor no país, notadamente as limitações impostas para o Município do Salvador buscam, isoladamente, uma alteração do modelo de distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)<sup>14</sup>, uma gestão mais eficiente do território metropolitano no campo das despesas públicas pode traduzir-se num passo importante para se alcançar o equilíbrio fiscal entre os Municípios metropolitanos.

O equilíbrio fiscal é peça fundamental no processo de desenvolvimento que deveria encontrar nas cidades sua locomotiva, como se extrai das colocações de Pascual e Tarragona (2009, p. 25, tradução nossa):

É certo que a percentagem dos recursos públicos nas mãos dos municípios não atinge 13% da despesa pública total, e é praticamente o mesmo que no início da democracia. O papel dos municípios na Espanha na transformação das cidades foi dado pelo papel relacional que tinham adotado. Em termos comparativos a municípios como os britânicos, franceses e alemães, os municípios espanhóis, têm uma disposição da despesa pública – em termos absolutos e percentuais – significativamente menor, e se os compararmos com países sem estrutura federal ou de departamentos como no caso dos países nórdicos, onde a despesa pública local supera os 30%, a inferioridade dos recursos dos governos locais espanhóis em relação aos europeus não pode mais ser palpável.<sup>15</sup>

---

ICMS, conforme está fixado em lei estadual. Se o volume transacionado é significativo frente ao PIB do estado da Bahia, como de fato o é, provoca desequilíbrios fiscais, pois proporcionalmente, por exemplo, o percentual de participação da metrópole na arrecadação do ICMS sofre uma queda.

- 14 Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.
- 15 Es cierto que el porcentaje de los recursos públicos en manos de los ayuntamientos no llega al 13% del gasto público total, y es prácticamente el mismo que en los inicios de la democracia. El papel de los ayuntamientos en España en la transformación de las ciudades ha venido dada por el papel relacional que han adoptado. En términos comparativos a ayuntamientos como los británicos, franceses y alemanes, los ayuntamientos españoles, tienen una disposición de gasto público -en términos absolutos y porcentuales- notablemente inferior, y si los comparamos con países sin estructura federal o departamental como en el caso de los países nórdicos, en que el

No Brasil, entre os três níveis federados, União, Estados e Municípios, estes têm a menor participação dentro do total das receitas tributárias arrecadadas. No ano de 2013, a participação foi da ordem de 18,30%, conforme dados apresentando por André Alves Portella e Rafaela Pires Teixeira (2016, p. 657).

O pacto federativo estabelecido pela Constituição brasileira de 1988, com o incremento dos Municípios à condição de ente federado, não foi acompanhado por um sistema de repartição de receitas compatível com as atribuições que foram impostas aos entes locais. Portella e Teixeira (2016, p. 633), a tal respeito, concordam que:

A estrutura do financiamento público encontra-se pautada num modelo de dependência à transferência financeira dos Estados, principalmente da União, as quais correspondem a parte significativa das fontes do financiamento da maioria dos Municípios.

Portella e Teixeira (2016, p. 665) chegam a apontar o consórcio público como alternativa, por exemplo, para o enfrentamento, pelos Municípios, da grave crise por que passa o setor de saúde no Brasil. Na impossibilidade de, por receitas próprias, um número significativo de Municípios assumir a contento as atribuições, sobretudo, com a atenção básica à saúde, aduzem que:

Especialmente nos Municípios que combinem receita reduzida, com população numerosa, a escassez de recursos para a saúde será expressiva, quando considerada na perspectiva per capita. Para estes casos, faz-se especialmente importante a implementação da política de consórcios municipais [...].

Há, portanto, razões, inclusive fiscais, para que as principais lideranças municipais busquem associar-se com outras entidades federadas a fim de reunirem condições para melhor responder às suas responsabilidades constitucionais.

Daury Cesar Fabríz (2010, p. 85), sobre a importância do federalismo fiscal, coloca que “antes, porém, é preciso considerar que a cooperação federativa só terá a força e a independência que dela se espera na medida em que pugnar por um federalismo financeiro”.

---

gasto público a disposición local supera el 30%, la inferioridad de los recursos de los gobiernos locales españoles en relación a los europeos no puede ser más palpable.

As lideranças políticas que poderiam conduzir a cidade do Salvador a ter um lugar de maior destaque na articulação das políticas urbanísticas voltadas para a RMS, em que pese a aprovação da Lei nº 9 069 de 30 de junho de 2016, referente ao Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), integrado ao Plano Salvador 500, até o momento não promoveram a articulação necessária junto aos demais Municípios da RMS, como aliás está previsto no PDDU, Art. 375.

Art. 375. O Município de Salvador buscará articular-se para a institucionalização de um Fórum dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador, visando a:

I - criação de instrumentos para a integração e cooperação nas políticas, projetos e ações, entre outras, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transportes, mobilidade urbana, regularização fundiária, gestão sustentável do meio ambiente e turismo, geração de emprego e renda, qualificação de mão-de-obra, e ordenamento do uso e ocupação do solo nas áreas conurbadas ou em processo de conurbação;

II - implementação de instrumentos de participação popular na gestão metropolitana, que transformem os Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana de Salvador em fóruns de debates e de tomada de decisões de forma integrada, participativa e transparente, mediante a:

a) alteração de sua composição, tornando-a mais representativa de todos os municípios integrantes da região;

b) divulgação pública das reuniões, atas e resoluções desses colegiados, disponibilizando-os através da mídia e utilizando meios eletrônicos, como a Internet;

c) institucionalização de mecanismos que garantam a integração do planejamento regional com os planos diretores municipais;

III - estabelecimento de normas procedimentais compartilhadas por todos os municípios e órgãos e entidades das outras esferas governamentais para o licenciamento urbanístico e ambiental, reduzindo custos, minimizando a evasão fiscal, agilizando a expedição de licenças e autorizações, definindo suas áreas de competência, atribuições e responsabilidades;

IV - promoção de intercâmbio de experiências entre os municípios, voltado para a constituição de um sistema integrado de planejamento e de informações e para a capacitação de pessoal para implementá-los;

V - constituição de uma instância representativa para a obtenção de pleitos junto aos demais poderes governamentais. (SALVADOR, 2016, p. 43).

Esse comportamento ainda tímido das lideranças da cidade polo, avançando pouco na articulação com os demais Municípios da RMS, permite que outros atores

se apresentem em âmbito regional e ocupem um espaço que certamente já deveria ter sido ocupado pela metrópole há algum tempo.

Castells (2005, p. 26) analisando a sociedade em rede afirmou:

Além disso, para ligar o global e o local, os estados-nação chegaram — ou desejam-no — a um processo de descentralização no sentido dos governos regionais e locais, e mesmo das ONG's, muitas vezes associadas à gestão política. Assim, o sistema actual de governação no nosso mundo não é centrado em torno do estado-nação, apesar de os estados não irem desaparecer de todo. A governação é realizada numa rede, de instituições políticas que partilham a soberania em vários graus, que se reconfigura a si própria numa geometria geopolítica variável. Denominei isto como conceito de Estado em rede.

A lógica empregada por Castells (2005) vem ao encontro do fortalecimento, ao nível metropolitano, da atuação dos entes locais. A Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE) é um exemplo das possibilidades à disposição dos Municípios dentro de uma sociedade em rede. A atuação da AICE foi registrada no XII Colóquio Ibérico de Geografia, que ocorrera entre os dias 6 e 9 de outubro de 2000:

De uma primeira reunião realizada em 1990 com 63 cidades de 21 países, nasce a AICE, com sede em Barcelona, que junta hoje mais de 400 governos locais eleitos democraticamente, em representação de todos os continentes, mas muito concentrados em Portugal, Espanha, França, Itália e em alguns países da América Latina, em torno de uma carta de princípios de actuação, que visa, então, a construção da Cidade Educadora nos diferentes contextos territoriais que se associam ao movimento. (SIMÕES, 2000)

Nos anos recentes a rede vem constituindo-se numa agenda de pesquisa que reúne propostas, significados e abordagens disciplinares diversas. Como ensinam Dias e Silveira (2007, p. 12):

Fluxos de toda ordem tornaram-se mais espessos, ampliando as necessidades de circulação e exigindo técnicas cada vez mais eficazes. Isso explica em parte o fato de a representação do mundo social integrar crescentemente a noção de rede.

Segundo os autores, o conceito moderno de rede se forma a partir da filosofia de Saint-Simon (1965). Estudando a passagem do regime feudal para o regime industrial, Saint-Simon comparou a necessidade de circulação do dinheiro à necessidade de circulação do sangue no corpo humano. Graças a esta analogia de organismo-rede, sustentou que o desenvolvimento estaria atrelado à circulação de todos os fluxos.

Musso (2001 apud DIAS e SILVEIRA, 2007, p.17) chama a atenção para a mais importante discordância entre Simon, texto datado de 1965 e Chavalier, texto datado de 2004: a necessidade ou não de se criar condições de fluxo, dado que para Chavalier, as próprias redes assegurariam o seu autodesenvolvimento, enquanto Saint-Simon sustenta entendimento contrário.

Castells (2013, p. 16), a respeito da forma como o poder se estrutura na sociedade em rede, admite:

Em nossa sociedade que conceituei como uma sociedade em rede, o poder é multidimensional e se organiza em torno de redes programadas em cada domínio da atividade humana, de acordo com os interesses e valores de atores habilitados. As redes de poder o exercem sobretudo influenciando a mente humana (mas não apenas) mediante as redes multimídia de comunicação de massa. Assim, as redes de comunicação são fortes decisivas de construção do poder.

A rede, portanto, da forma como proposta por Castells, representaria assim uma nova causa e um novo modo de exteriorização do poder.

Dias e Silveira (2007, p. 20) complementam ao afirmar que

[...] tentar compreender a interação entre as redes e os territórios, pressupõe reconhecer que estamos diante de duas lógicas distintas. De um lado, a lógica das redes, definidas por atores que as desenham, modelam e regulam. [...]. De outro lado, a lógica dos territórios [...] deve ser desvendada como resultado de mecanismos endógenos – relações que acontecem nos lugares entre agentes conectados pelos laços de proximidade espacial – e mecanismos exógenos – que fazem com que o mesmo lugar participe de várias escalas de organização espacial. Isto quer dizer que a tradicional combinação das escalas da organização espacial, segundo o modelo da boneca russa – do apartamento ao prédio, do prédio ao quarteirão, do quarteirão ao bairro, do bairro à cidade, da cidade à região, da região à nação – somam-se novos arranjos institucionais que nos desafiam a redefinir as categorias analíticas que utilizamos para representar o mundo.

Na realidade, como afirmam, Brunelli e Urani (2006, p. 20):

[...] a maioria dos problemas metropolitanos é tratada por meio de redes orientadas com um propósito específico de coordenação e cooperação, envolvendo as municipalidades, agências de governo em diversos níveis, assim como representantes da esfera privada.

Dias e Silveira (2007, p.23) com base nas lições de Smith (1993) e Vainer (2002), sustentam que “as escalas não são dadas a priori, porque são construídas nos processos. Como os processos são conflituosos, as escalas são ao mesmo tempo objeto e arena de conflitos”.

É preciso, entretanto, conciliar as escalas para que haja integração entre as políticas públicas. Este, certamente, é um velho dilema do federalismo. Para Rocha (2013, p. 35) “o federalismo é fundado numa ambiguidade, já que a dimensão da unidade se estabelece no contexto da diversidade”.

Diferentemente do sistema constitucional espanhol, no Brasil, os Estados membros não têm poderes para limitar a autonomia dos poderes locais. Socorrendo-se, outra vez, dos ensinamentos de Rocha (2013, p. 42), por ocasião de seus comentários sobre os poderes atribuídos aos entes intermediários espanhóis, em comparação com a autonomia dos Municípios no Brasil, registra-se a seguinte ponderação: aqueles “têm o poder formal de limitar a autonomia dos poderes locais, no Brasil, [...], os municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, seja em relação ao governo central, seja em relação aos estados”.

A par dos Municípios brasileiros possuem um território oficial e defenderem a “bandeira” dos interesses predominantemente locais, as cidades se agigantaram gerando fluxos cada vez mais intensos, especialmente entre os Municípios vizinhos. Carlos Ayres Britto (2014) chamou-os de vizinhos de porta, cuja integração ocorre, inclusive, pela aproximação do território físico. Esta interação foi percebida primeiro na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA) e se materializou no Brasil, na segunda metade do século XX, com o crescimento das grandes cidades, dentre as quais a cidade do Salvador.

### 3.2 A INTEGRAÇÃO DAS CIDADES: UMA REFERÊNCIA À CIDADE DO SALVADOR, PRIMEIRA CAPITAL DO BRASIL.

Em 2050, mais de 70% da população do planeta, viverá nas grandes cidades, afirmam os estudos da Organização das Nações Unidas (ONU, 2013). Acontece que os mais de 54% que já vivem hoje nas grandes metrópoles do mundo, enfrentam cada vez mais problemas com a mobilidade, o saneamento básico, dentre outros desafios socioeconômicos.

As cidades já não cabem mais em si mesmas<sup>16</sup>, ultrapassando as fronteiras oficiais que demarcam os Municípios. Não apenas os cidadãos perdem a exata noção

---

16 A cidade feudal com limites absolutamente rígidos (intramuros) já não cabe mais como padrão universal.

da localidade em que se encontram, como os problemas deixam de ser puramente locais e ganham novas escalas.

Gerir cidades fragmentadas e dispersas, respectivamente, com “tendência a romper com as continuidades urbanas tradicionais, e, como respostas, gerar núcleos de atividades difusos e insulados” (MEYER, 2000, p. 7), nas quais, muitas vezes, está presente a conurbação<sup>17</sup>, passou a ser uma nova ordem administrativa em todo o mundo. Exceto a Oceania, todos os continentes contam com metrópoles com mais de 5 milhões de habitantes. Este contingente humano reunido apresenta um cenário socioeconômico de muitas contradições.

Firkowski, sobre a nova dinâmica da vida urbana, sustenta:

[...] a conurbação seria reveladora de uma dinâmica da vida urbana, com repercussão não apenas no cotidiano das pessoas, mas também nas formas de gestão deste espaço ampliado, e seus limites seriam definidos pelo tempo de viagem necessário para que as pessoas se deslocassem cotidianamente, de modo a desenvolver suas atividades. Quanto melhores os meios e as vias, mais distante do trabalho se poderia morar. (FIRKOWSKI, 2013, p. 27).

Em um Município como São Paulo, com cerca de 12 milhões de habitantes, a pobreza é estrutural e não residual, aumenta à medida que a cidade cresce (SANTOS, 2006). Estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2016), apontaram uma elevação da taxa de desemprego, em 2015, na área metropolitana de São Paulo, atingindo 17,2% da população economicamente ativa<sup>18</sup>.

Ao mesmo tempo, que a grande São Paulo conta com cerca de 1 914 milhão de pessoas desempregadas<sup>19</sup>, é também a cidade com a maior frota de helicópteros do

---

17 “[...] a cidade aqui é apresentada como a Grande Londres – com sua imensa população se estendendo em todas as direções [...] para enfocar esses desenvolvimentos, na verdade transformações, da tradição geográfica da cidade e do campo, onde crescemos, e expressá-los com maior propriedade, precisamos de um pequeno aumento de nosso vocabulário [...] E conurbações? Essa, talvez, seja a palavra necessária, a expressão dessa nova forma de agrupamento demográfico, que, já está, subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social, e, em seguida, de governo e administração bem definidos”. (GEDDES, 1994. p. 43-44, 48)

18 Não houve um crescimento linear do desemprego entre a população economicamente ativa. A partir dos dados do DIEESE, constata-se uma oscilação. Em 2003, alcança o pico deste ciclo (1989-2015), com uma taxa de 19,9%.

19 A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) divulgou no último dia 29 de setembro de 2016 em sua página oficial na internet: Desemprego na Grande São Paulo tem leve recuo em agosto de 2016, para 17,2% dis SEADE. No mês de agosto, o contingente de

mundo<sup>20</sup>; é a cidade brasileira com a maior participação no Produto Interno Bruto – PIB<sup>21</sup> nacional; é também a cidade-sede da principal Bolsa de Valores da América do Sul e alterna com a Bolsa de Valores mexicana a liderança na América Latina<sup>22</sup>, enfim, é uma cidade de oportunidades<sup>23</sup>, mas com graves problemas estruturais.

Leo van den Berg (2002), acerca dos desafios que o desenvolvimento econômico e o crescimento da área metropolitana de Roterdã – segunda mais populosa da Holanda<sup>24</sup>, com cerca de 2,9 milhões de habitantes – tem proporcionado, afirmou:

Apesar dos desenvolvimentos positivos a este respeito, a estrutura econômica da região de Rotterdam ainda tem graves problemas, como demonstra o persistente desemprego. Em 1998, isto afetava 10 por cento da força de trabalho, um valor importante, se compararmos com 4 por cento do total nacional. (BERG, 2002, p. 415, tradução nossa).<sup>25</sup>

A urbanização, que trouxe avanços e novos desafios, apresenta seus reflexos, inclusive sobre metrópoles com uma população abaixo de 5 milhões de habitantes e com indicadores econômicos bem inferiores às cidades acima mencionadas (São

---

desempregados foi estimado em 1,914 milhão de pessoas, 39 mil a menos que no mês anterior. Segundo Alexandre Loloian, coordenador da pesquisa da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) – Estado de São Paulo, o resultado decorre da retração da População Economicamente Ativa (PEA): 101 mil pessoas saíram do mercado de trabalho, cerca de 0,9%.

- 20 Com o título São Paulo: a Metrópole dos Helicópteros, o jornal El País, noticiou, em julho de 2016, por meio do seu site, que a cada cinco minutos, pelo menos quatro helicópteros pousam ou decolam na capital paulista. Só na capital há 411 aeronaves registradas, segundo levantamento realizado em 2013, número bem acima da cidade de Nova York, onde a frota gira em torno de 120 helicópteros.
- 21 Conforme noticiou Robson Sales (2015), através do Jornal Valor, revelando dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a participação de São Paulo no PIB nacional, em 2015, foi de 10,7%.
- 22 O portal G1 divulgou, em 2015, que a Bolsa de Valores de São Paulo recuperou a liderança na América Latina, retomando a posição que a Bolsa do México havia alcançado.
- 23 Segundo dados do Ranking de Competitividade Urbana, elaborado pela Revista América Economia, da Spring Editora, a cidade de São Paulo obteve pontuação máxima nas categorias capital humano e marco e dinamismo econômico, ficando em segundo lugar na classificação geral (PAIVA, 2014).
- 24 A primeira cidade em importância e mais populosa dos Países Baixos é Amsterdã. Roterdã se destaca ainda por possuir o maior porto de toda a Europa. Matéria da autoria de Fernanda Pires (2015), veiculada no Jornal Valor, dá conta de que, em 2014, a movimentação de contêineres no porto de Roterdã subiu 5,8%, totalizando 12,3 milhões de Teus (contêineres de 20 pés). O volume 38,2% superior ao do sistema portuário brasileiro como um todo, que movimentou 8,9 milhões de Teus em 2013.
- 25 A pesar de los desarrollos positivo en este sentido, la estructura económica de la región de Rotterdam aún cuenta con graves problemas, como demuestra el persistente desempleo. en 1998, este afectaba un 10 por ciento de la fuerza laboral, cifra importante si la compararmos con el 4 por ciento del total del país. (BERG, 2002, p. 415).



Paulo e Roterdã); como é o caso da grande Salvador (IBGE, 2014)<sup>26</sup>, localizada na região Nordeste do Brasil, capital do Estado da Bahia.

Carvalho e Dantas Neto (2008), sobre a Região Metropolitana de Salvador, assinalaram:

Fruto de modelos de ocupação territorial em rede centralizada, de seqüenciadas políticas econômicas indutoras de concentração e de clara opção geopolítica no âmbito federal, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) já nasce de uma crise de configuração: desde sua criação, em 1973, ela é recortada do Recôncavo, sua região matriz, e passa a ser definida por um conjunto de Municípios, cujas principais relações deveriam ser funcionais e decorrentes dos novos projetos industriais para eles implementados. Uma região vertical e corporativa se desenvolve a partir de então, ancorada num conjunto de pares de oposição: crescimento acelerado da produção paralelamente à elevação contínua das taxas de desemprego; Municípios ricos e populações muito pobres; extrema concentração de renda e generalização da pobreza; produção industrial agressiva em ambientes naturais muito sensíveis; Salvador, cidade dormitório industrial e Salvador, centralidade absoluta de serviços; esgotamento do modelo e reforço – com variações – do mesmo modelo. (CARVALHO; DANTAS NETO, 2008, p. 12-13)

Salvador foi a primeira capital do Brasil, fundada em 1549, por Tomé de Souza. Durante mais de dois séculos permaneceu como capital do país, até a transferência definitiva da sede do Governo Nacional para a cidade do Rio de Janeiro (1763). Desde cedo sua economia baseou-se na monocultura e no trabalho escravo (VASCONCELOS, 2002).

Censo realizado por entidades eclesiásticas, entre os anos de 1718 e 1724, indicavam que aproximadamente metade da população de Salvador era composta por escravos, cerca de 13 064 habitantes (VASCONCELOS, 2002), o que ajuda a entender a desigualdade social que ainda persiste na cidade, nos dias atuais.

Em 1948, foi projetado, pela Comissão do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador, o primeiro plano viário que atenderia à capital. Entretanto, apenas em 1959, teve início sua implementação, ocasião em que foi criada a Superintendência de Urbanização da Capital (SURCAP). Penteado Filho (1991) coloca que o intervalo entre a elaboração do projeto e o início de sua execução se deve a alguns fatores: (i) necessidade de se aguardar a recuperação da economia baiana, o que acontece após

---

26 Salvador, em 2014, contava com 2,9 milhões de habitantes e a grande Salvador (RMS) com 3 919 864 de habitantes; de acordo com o IBGE (2014).

a operação da Refinaria Landulpho Alves, em Mataripe e (ii) a própria característica do projeto viário que contava, antes de mais nada, com o crescimento da cidade.

Embora a primeira avenida de vale tenha sido construída, em 1949, foi a partir da década de 1970, que se intensificaram as ações neste sentido e foram inauguradas várias delas. Vasconcelos, a tal respeito, aduz:

O governo municipal realizou, com o apoio do Estado, a implantação de um sistema de vias rápidas, as avenidas de vale, inspiradas no EPUCS, sendo a primeira datada de 1949, mas a implantação de um sistema articulado só foi realizada na década de 1970, com a disponibilidade de recursos, e com a decisão de modernizar a cidade. A passagem do Prefeito Antônio Carlos Magalhães a Governador do Estado facilitou a continuidade dos trabalhos. Foram implantadas as seguintes avenidas: Vale do Bonocô (1970), Contorno (1970), Suburbana (1971), Vale do Canela (1974), a segunda pista da Vasco da Gama (1974), a Magalhães Neto (1974), Paralela (1974), Vale dos Barris (1975), Antônio Carlos Magalhães (1975), Garibaldi (1977), Juracy Magalhães (1978) e Vale do Ogunjá (1978). (VASCONCELOS, 2002, p. 346)

A expansão do sistema viário, que se intensificou na década de 1970, foi fator decisivo para consolidar as relações da metrópole com os Municípios vizinhos. Contudo, a política pública de mobilidade urbana ainda era excessivamente dependente das estruturas do governo central, especialmente quanto ao financiamento das ações.

Em 1965 foi criado, pelo Governo Nacional (VASCONCELOS; CARVALHO, 2011), o Grupo Executivo de Integração da Política de Transporte (GEIPOT), convertendo-se depois na Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (EBPT). O GEIPOT praticamente consolidou a mobilidade urbana na agenda nacional. Desta forma, estabelecia-se uma estrutura administrativa capaz de, ao menos, gestar os recursos que seriam endereçados às ações no campo da mobilidade urbana.

Por meio, sobretudo, do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), nas décadas de 1960 e 1970, foram liberados recursos para a elaboração e execução de projetos urbanísticos, inclusive relacionados à mobilidade urbana (SALVADOR, SEDHAM, 2009, p. 52)<sup>27</sup>.

---

27 Documento elaborado na então gestão do Prefeito João Henrique Barradas Carneiro, no ano de 2002, intitulado Cadernos da Cidade, informa claramente que houve financiamento de projetos urbanísticos, pelo BNH, nas décadas de 1970 e 1980: “Os programas habitacionais implantados em grande número nas décadas de 1970 e 1980 pelo Governo do Estado e por cooperativas

Gordilho-Souza (2008), comentando a expansão da cidade do Salvador, cita como exemplo de obra financiada pelo BNH:

Na década de 1980, a área do Miolo, que já começara a ser ocupada ao longo da BR-324, passa a constituir a principal área de expansão, principalmente em decorrência da implantação de inúmeros conjuntos habitacionais através da URBIS, viabilizados por financiamentos do BNH e pela abertura de algumas vias de penetração que ligam a Av. Paralela à BR-324. (GORDILHO-SOUZA, 2008, p. 115).

Nesse período, os Municípios ainda não eram considerados entidades federadas e o Brasil passava por um momento político conturbado com o golpe de 1964, a partir do qual se instalou um regime ditatorial.

A ampliação do sistema viário em Salvador era reflexo do crescimento econômico e populacional da cidade no período que sucedeu a segunda grande guerra mundial<sup>28</sup>, em que a urbanização se intensificou, com o aumento significativo do número de deslocamentos da população rural para a cidade.

**Tabela 1** Origem do crescimento da População de Salvador, 1950-1970

<b>ANO</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>
População total	290,443	417,235	649,453	1,007,195
(1) Aumento sobre década	-	126,502	232,218	357,742
(2) Aumento líquido da migração	-	72,227	147,804	196,516
(2) / (1) =	-	57.1 %	63.6 %	54.9 %

Fonte: SOUZA in FARIA (1980, p. 23-40)

Antes da criação da Região Metropolitana de Salvador (RMS) pelo Governo Nacional, o que só viria a acontecer no ano de 1973, com a Lei Complementar nº 14, o Estado da Bahia cria, no ano de 1967, o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), que seria o embrião da primeira unidade administrativa voltada a atender às necessidades da RMS<sup>29</sup>.

---

habitacionais financiadas pelo extinto BNH – Banco Nacional da Habitação –, tiveram papel semelhante ao dos loteamentos nas décadas de 1950 e 1960, abrindo novas fronteiras de urbanização e impulsionando a expansão periférica ao levar infraestrutura para espaços distantes da Área Urbana Contínua, aumentando significativamente os vazios intersticiais entre esta e o limite urbano do Município.

- 28 Entre 1920 e 1940 praticamente não houve crescimento econômico na cidade do Salvador. A atividade petrolífera teve grande importância nesse processo de recuperação e influenciou, também na migração.
- 29 Maiores comentários acerca do reconhecimento geográfico e jurídico das regiões metropolitanas no Brasil podem ser encontrados no Capítulo 4 desta tese. De forma sucinta, é possível dizer que: as primeiras regiões metropolitanas só foram criadas oficialmente, no Brasil, no ano de 1973, inclusive a de Salvador, pela União, mediante lei complementar, conforme estabelecia a Constituição então vigente. Antes, contudo, já se tinha uma ideia da necessidade de existir um planejamento urbano de caráter supralocal e subestadual. Com o crescimento dos Municípios

A Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016, Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) para Salvador, em seu Art. 132, estabeleceu a Macroárea de Integração Metropolitana (MIM) formada por três faixas contíguas: Av. Luis Viana, BR 324 e BA 526 (CIA – Aeroporto):

Art. 132. A Macroárea de Integração Metropolitana (MIM) define-se como território estratégico para o desenvolvimento urbano da Cidade de Salvador por abranger os principais espaços de articulação da metrópole com o seu entorno regional, no qual se materializam importantes relações econômicas e institucionais que definem e fortalecem o papel de Salvador como sede da sua Região Metropolitana e capital do Estado da Bahia.

§1º Esta macroárea compreende as faixas contíguas ao sistema viário estrutural formado pela Av. Luís Viana (Paralela), pela Rodovia BR-324 e pela Rodovia BA-526 (Estrada CIA- Aeroporto), que integram o Município de Salvador aos municípios da Região Metropolitana e rede de cidades do País. (SALVADOR, 2016).

A RMS nem sempre teve a configuração que tem hoje. Atualmente conta com 13 Municípios, mas no início eram apenas oito. Em geral, no Brasil, após a Constituição de 1988, que alterou a competência para instituir as RMs, passando-as para os Estados membros, houve um aumento considerável do número de novas regiões metropolitanas e do “inchaço” daquelas que já existiam. Há casos como o de Santa Catarina, em que 100% dos Municípios do Estado são metropolitanos. Na Paraíba, 67% dos Municípios são metropolitanos (PANIZZI, 2015)<sup>30</sup>. No caso da Bahia, ao longo dos anos 1990 e início do século XXI, além da criação da Região Metropolitana de Feira de Santana, a RMS sofreu um acréscimo de mais cinco Municípios, como dá conta o Novo Plano Diretor do Polo de Camaçari, divulgado em 2013, pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia:

O adensamento populacional e a forte integração entre a capital e os municípios ao seu redor motivaram a criação de uma configuração socioespacial nova que pudesse viabilizar o planejamento de políticas públicas comuns. Destarte, em 1973, instituiu-se a Região Metropolitana de Salvador - RMS, originalmente composta por oito municípios. Com a emancipação de Madre de Deus e Dias d'Ávila, em 1990, passou a 10 integrantes. São Sebastião do Passé e Mata de

---

que compunham o Recôncavo baiano, estimulados, sobretudo, pela presença da Petrobrás, era natural que as relações com a capital se intensificassem e, de alguma forma, justificassem a criação da CONDER.

30 Wrana Maria Panizzi (2015, entre 4'e 33" e 4' e 54"), pesquisadora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, acerca desses dados, por ela mesma apresentados, indaga: “quais os critérios que levaram à criação de algumas regiões metropolitanas, que, hoje, são muitas no Brasil?”

São João foram incluídos em 2008 e Pojuca em 2009. Assim, a RMS passou à sua atual composição de 13 municípios. (BAHIA, Plano Diretor Polo Industrial de Camaçari, 2013).

Acerca do crescimento de regiões metropolitanas no Brasil, a análise de Rovena Negreiros<sup>31</sup> (2015, [informação verbal]) é a de que a demanda dos Prefeitos é por acesso a benefícios de programas federais e estaduais destinados às regiões metropolitanas. Os representantes municipais não teriam “a dimensão da responsabilidade [...] na perspectiva da gestão e da governança do território de forma compartilhada” com os Governos federal, estadual e com os demais Municípios.

Conquanto a presença dos Estados membros nas articulações interfederativas ao nível metropolitano encontre amparo nos planos constitucional (Art. 25, § 3º) e infraconstitucional (Lei nº 13 089, de 2015), sua atuação, quando se dá de forma hegemônica, como acontece no caso da gestão da RMS, conflita com o próprio ordenamento jurídico que busca um desenvolvimento de viés descentralizador, mais democrático e plural.

É parte da matriz do desenvolvimento regional-metropolitano brasileiro, a progressão para modelos descentralizantes de gestão e de governança metropolitana, ou seja, modelos que cada vez mais garantam o empoderamento das Instâncias Locais.

Desde a formação da RMS, o Estado da Bahia teve ascendência na formulação e aplicação das políticas públicas comuns aos Municípios integrantes da RMS. Em nenhum momento, ao longo de mais de 40 anos de trajetória da RMS, os Municípios metropolitanos, inclusive Salvador, como cidade polo, tiveram posições mais destacadas no contexto da governança regional. Mesmo a redemocratização do país, que fortalecera a ideia de descentralização e, conseqüentemente, da autonomia municipal, ao ponto de a Constituição brasileira (1988), pós ditadura, alçar os Municípios à condição de entidade federada, não foi bastante para alterar este cenário.

---

31 Rovena Negreiros (2015, entre 4'e 58" e 5'e 34") foi diretora-executiva da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA). O depoimento foi extraído da mesma produção audiovisual publicada, no ano de 2015, no youtube, trabalho intitulado *Um Olhar sobre as Regiões Metropolitanas*, produção do PNUDBrasil, no qual foi colhido também o pronunciamento de Wrana Panizzi.

O sistema jurídico brasileiro concebeu a ideia de que na cidade se reuniriam as condições mais eficientes para a criação de redes nas quais trafegariam os fluxos que “oxigenariam” o próprio regime democrático. É compreensível esta opção, na medida em que as pessoas tendem a se interessar mais por temas que dizem respeito à sua família, depois ao seu bairro, à sua cidade e, então, se dedicam a assuntos regionais, nacionais ou globais. Neste sentido, foi a colocação de Alexander Hamilton (1840, p. 139):

[...] por que hum homem tem mais afeição á sua família que aos seus vizinhos, e aos seus vizinhos que aos outros habitantes do paiz, por esse mesmo o povo de cada Estado experimentará mais forte inclinação para o seu Governo Local que para o Governo da União (sic).<sup>32</sup>

Ao se observar que as pessoas se interessam mais pelos assuntos que lhes são próximos, preferindo grupamentos sociais menores à sociedade como um todo, enaltece-se o sentido de comunidade. Quanto menor o grupamento social do qual faz parte o cidadão, mais identificado estaria o sujeito com este grupo e, portanto, mais disposto estaria a participar da vida social.

O que parece ser extretamente benéfico à democracia, se tomado em excesso, pode fortalecer a fragmentação política. Se cada comunidade defender de *per si* seus interesses, para garantir os patrimônios material e imaterial que os identificam, não considerando a necessidade de conciliá-los com outros interesses parceiros, para solução de problemas comuns, a governança metropolitana não encontrará um ambiente adequado às suas manifestações. Neste sentido, a presença do Estado membro parece ser relevante para abrigar, inclusive, a unidade.

Se nota que a governança interfederativa terá de lidar com este aparente conflito entre os interesses públicos locais e os interesses públicos metropolitanos. Para fazer frente a esta complexidade, o sistema jurídico responde com a exigência de se oportunizar esferas públicas de debates, com a formação de redes democráticas, construindo decisões legítimas em torno das funções públicas de interesse comum.

É fundamental, portanto, a existência de canais de comunicação com o poder. Por outro lado, à Administração compete circular as informações e dados, por toda a

---

32 Apesar do estranhamento da grafia de algumas palavras, manteve-se a redação exatamente como se encontra na versão traduzida para o português e disponibilizada *on line* pela biblioteca da Câmara dos Deputados.

rede, de tal sorte que o sistema seja transparente e possa ser objeto de controle.

Compreender que as cidades estão conectadas em redes regionais é admitir que acontecem trocas de fluxos que vão além dos limites municipais e justificam a própria existência da região metropolitana. Trata-se de um pressuposto para aceitar a necessidade de articulações interfederativas.

Todavia a democracia reclama algo mais do que a circulação de fluxos; compreende a necessidade de que os agentes sociais possam determinar o conteúdo desses fluxos, diretamente ou por seus representantes; ou seja, tenham capacidade de influenciar nas decisões políticas, além da liberdade de poderem modificar as estruturas do poder e de reivindicarem a sua titularidade.

Com vistas a viabilizar esse novo projeto de administração pública estatal, fixou-se, em âmbito constitucional, novo modelo de repartição de receitas, aumentando a renda dos entes locais; porém elevando também os seus encargos. Iniciou-se um período, na década de 1990, que alguns intitulam de “neolocalismo”<sup>33</sup>.

Abrúcio (2001, p. 102) elege três fatores determinantes para o fracasso do “neolocalismo”, ou como ele próprio chama, do municipalismo autárquico: (a) os Municípios não são autossuficientes, mesmo recebendo repasses de recursos de outras esferas federadas; (b) há um desnível muito grande entre os governos locais em termos de organização administrativa e política e (c) os instrumentos de parceria e cooperação no plano subnacional são frágeis ou insubsistentes.

Esse estágio da organização federativa brasileira favoreceu à formação de um ambiente de guerra fiscal entre os Municípios e de políticas públicas desconectadas.

Assim, as políticas metropolitanas, que de certa forma foram esquecidas até meados da década de 1990<sup>34</sup>, foram retomadas no início do século XXI, como parte das ações voltadas para incrementar o federalismo cooperativo. A Lei nº 11.107 de

---

33 Sem fazer uso da expressão “neolocalismo”, Abrúcio (2001, p. 102) sintetizou o significado desse neologismo no federalismo brasileiro ao concluir: “[...] modelo no qual cada Município, independente de suas diferenças, deveria assumir todo o rol de políticas públicas que cabem a este ente federativo [...]”. (ABRÚCIO, 2001).

34 Abrúcio (2001, p. 104) afirma que “sob certos aspectos, o federalismo da Era do Real favoreceu as relações intergovernamentais, pelo menos, em dois fronts. O primeiro, é o reordenamento das finanças federativas [...] fim da inflação [...] Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, foram criadas políticas sociais que têm como meta estabelecer um novo tipo de repartição dos recursos públicos [...] Fundef e o PAB”

2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, por exemplo, movimentou vários Municípios brasileiros que acabaram se consorciando; notadamente para intensificar ações conjuntas nas áreas de saneamento básico e saúde<sup>35</sup>.

Salvo raras exceções, coloca Abrúcio (2001, p. 104) “a relação entre União, Estados e Municípios e as formas horizontais daí resultantes continuam obedecendo a lógica de separação e/ou subordinação entre as esferas, e não o *shared decision making*<sup>36</sup>”.

Não se pode, portanto, olvidar dos riscos de que a necessidade de se estabelecer instrumentos de cooperação interfederativa, alguns com a presença do Estado membro, possa significar um movimento de centralização administrativa, com prejuízo para a autonomia municipal.

Fernandes (1992) defende a ideia<sup>37</sup> de que a região deve ser um lugar de síntese e não um lugar de poder, isto é, como nível de articulação entre o nível central e o nível local, cuja ação específica está fundada na concertação. A presença do Estado no espaço regional atua antes como instrumento de enquadramento e de neutralização do que como mais um ator governamental integrante de órgãos de deliberação de políticas metropolitanas.

O efeito perverso da supervalorização da presença do Estado no ambiente metropolitano consistiria no retraimento dos níveis de participação das comunidades locais, na inibição do aparecimento de lideranças municipais e na centralização do poder, situações que se apresentam adversas à política desenvolvimentista.

Mas se o desenvolvimento endógeno não pode fechar-se sobre si mesmo,

---

35 Conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) “Embora previstos desde a Constituição de 1937, apenas recentemente as prefeituras passaram a adotar essa forma de gestão conjunta, onde várias prefeituras se unem para oferecer os serviços mais onerosos, cujas despesas um município sozinho não teria condições de suportar: são os Consórcios Intermunicipais, que começam a surgir em maior número nesta década, sobretudo na área de saúde, onde já são adotados por 37% dos municípios do país. Nos menores municípios, de até 5 mil habitantes, essa porcentagem já atinge 44%. Nos municípios maiores, os consórcios são encontrados também nas áreas de saneamento, habitação, abastecimento de água etc”. (IBGE, 2001).

36 *Shared decision making*, em tradução livre, seria uma tomada de decisão compartilhada (tradução nossa).

37 Fernandes assinala que o Estado age em nível nacional, como árbitro de interesses nem sempre compatíveis, competindo-lhe, por isso, um papel mais vasto de regulação.



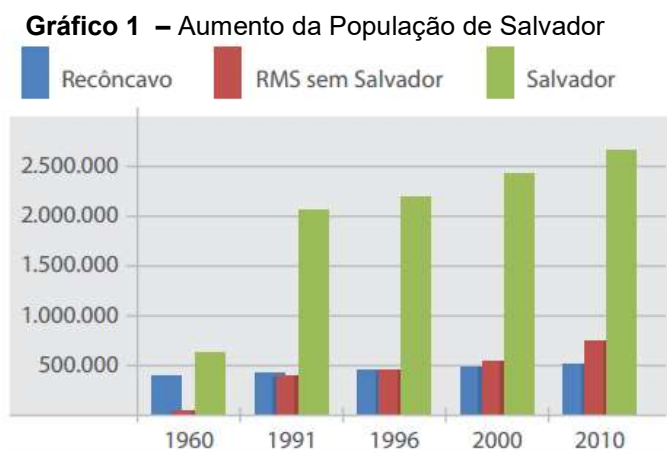
apoios exteriores devem ser encarados de forma seletiva e como complemento, em articulação com potenciais próprios.

### 3.3 CIDADES METROPOLITANAS AO REDOR DO MUNDO: PARA ALÉM DO CASO DE SALVADOR.

Castells e Borja (1996) apontam para a necessidade de se discutir os papéis dos Municípios no plano universal, levando-se em conta a capacidade destes entes de se relacionarem com a população; a capacidade de gestão dos recursos públicos, sociais, econômicos e técnicos; a associação com outros níveis de administração pública e com agentes privados e o atendimento das demandas sociais.

Se no âmbito jurídico a Constituição brasileira de 1988 foi um marco no acirramento da disputa pelo território metropolitano, a preocupação com o planejamento para além da escala local, já podia ser notada, em tons de dramaticidade, no Brasil, desde a década de 1960, período em que se verifica um aumento considerável da população urbana.

O município do Salvador possuía, na década de 1940, cerca de 290 mil habitantes; 20 anos depois, o tamanho da população já era mais que o dobro, passando dos 650 mil habitantes. Era possível ainda observar o aumento proporcional na população de Salvador em relação aos outros Municípios da RMS, conforme se nota do gráfico abaixo, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):



Fonte: Plano Industrial de Camaçari (2013). In: Secretaria de Desenvolvimento Econômico

Das 27 capitais brasileiras, 14 já contam com mais de 1 milhão de habitantes, sendo Salvador a terceira mais populosa, praticamente empatada com a capital

federal, Brasília, que se encontrava na quarta posição, em 2014. Já, a RMS é a sexta RM mais populosa, dentre as 25 listadas pelo IBGE, ficando atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Brasília<sup>38</sup>.

**Quadro 1 – População das Regiões Metropolitanas**

ORDEM	REGIÃO METROPOLITANA	POPULAÇÃO 2014	% POPULAÇÃO TOTAL
1º	RM SÃO PAULO	20.935.204	10,32%
2º	RM RIO DE JANEIRO	11.973.505	5,91%
3º	RM BELO HORIZONTE	5.767.414	2,84%
4º	RM PORTO ALEGRE	4.161.237	2,05%
5º	RIDE DF E ENTORNO	4.118.154	2,03%
6º	RM SALVADOR	3.919.864	1,93%
7º	RM RECIFE	3.887.261	1,92%
8º	RM FORTALEZA	3.818.380	1,88%
9º	RM CURITIBA	3.414.115	1,68%
10º	RM CAMPINAS	3.043.217	1,50%
11º	RM MANAUS	2.478.088	1,22%
12º	RM GOIÂNIA	2.296.678	1,13%
13º	RM BELÉM	2.129.515	1,05%
14º	RM GRANDE VITÓRIA	1.884.096	0,93%
15º	RM BAIXADA SANTISTA	1.781.620	0,88%
16º	RM NATAL	1.462.045	0,72%
17º	RM GRANDE SÃO LUÍS	1.403.111	0,69%
18º	RM MACEIÓ	1.246.421	0,61%
19º	RM JOÃO PESSOA	1.195.904	0,59%
20º	RM NO/NE CATARINENSE	1.191.558	0,59%
21º	RIDE TERESINA	1.180.930	0,58%
22º	RM FLORIANÓPOLIS	1.111.702	0,55%
23º	RM ARACAJU	912.647	0,45%
24º	RM VALE DO RIO CUIABÁ	871.729	0,43%
25º	RM LONDRINA	818.300	0,40%
<b>TOTAL 25 MAIORES RM</b>		<b>87.002.695</b>	<b>42,91%</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>		<b>202.768.562</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IBGE, 2014

O crescimento das cidades trouxe desafios novos para o saneamento básico, moradia, transporte, saúde; enfim, diversas áreas foram atingidas com o crescimento econômico e populacional, na maior parte das vezes contribuindo para a formação de uma cidade policêntrica e difusa. Como afirmou Horácio Capel (2002, p. 18, tradução nossa), "Muitos dados mostram que as grandes cidades e áreas metropolitanas continuam atraindo a população e concentrando o essencial para a economia e a atividade em todo o mundo".<sup>39</sup> Esse movimento veio acompanhado da relativa separação entre trabalho e residência (CAPEL, 2002), que tem provocado cada vez mais preocupações com a mobilidade urbana nas grandes cidades.

38 No caso de Brasília, não é propriamente uma RM, mas sim uma Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE) que abraça não apenas a capital, mas também seu entorno.

39 "Muchos datos muestran que las grandes urbes y las áreas metropolitanas siguen atrayendo a la población y concentrando lo esencial a la economía y la actividad en todo el mundo".

John Wilmoth (2016), diretor da Divisão da população das Nações Unidas do Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais, teve a oportunidade de afirmar: "Gerir áreas urbanas tem-se tornado um dos desafios mais importantes do Século XXI. O nosso sucesso ou fracasso na construção sustentável das cidades vai ser o principal fator de sucesso da agenda da ONU pós 2015".

Os três países nos quais a população urbana mais cresce são China, Índia e Nigéria. Estes três países juntos representarão 37% do crescimento da população urbana mundial até 2050, conforme dados contidos no relatório *Perspectiva Globais de Urbanização*, publicado em 2014, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Por outro lado, não há nenhuma cidade/metrópole da Oceania listada entre as de maior população Mundial<sup>40</sup>.

No ano de 1986, teve lugar em Roterdã a Conferência de Cidades Europeias, que definiu as cidades como motores do desenvolvimento econômico. Havia nascido o movimento das Eurocidades, conforme noticiam Castells e Borja (1996), que se constituiu formalmente na conferência seguinte, realizada em Barcelona em 1989, e que reúne hoje as cinquenta cidades mais importantes da Europa.

Na América Latina, a redemocratização da política e a descentralização valorizaram os papéis das cidades. Ao mesmo tempo, acentuaram-se os problemas sociais e de infraestrutura urbana. Houve algumas tentativas de promover-se entre as cidades latino-americanas avanços nas articulações intergovernamentais, com vistas a encontrar soluções mais adequadas para os novos desafios que se apresentavam.

No Brasil, após a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107 de 2005), foram intensificados os acordos de cooperação entre os Municípios brasileiros, a citar, predominantemente, em áreas como saúde e saneamento básico.

Nos Estados Unidos, dão conta Castells e Borja (1996), as cidades desempenharam um papel importante nas transformações políticas e na vida

---

40 Sydney, na Austrália, é a maior metrópole da Oceania e, conforme dados oficiais, sua população, em 2012, não ultrapassava cinco milhões de habitantes. De acordo com o governo australiano, "The June 2012 estimated resident population for Greater Sydney is 4,605,992. Based on a total site area of 12,367.7 square kilometres, the current population density of the Sydney metropolitan area is 372.4 persons per square kilometre". Em português: "A população residente estimada em junho de 2012, na Grande Sydney, é de 4.605.992. Baseado em um total de área local de 12.367,7 quilômetros quadrados, a densidade populacional atual da área metropolitana de Sydney é 372.4 pessoas por quilômetro quadrado" (ONU, 2014, tradução nossa).

econômica. A grande manifestação convocada pelos prefeitos, que reuniu em Washington meio milhão de pessoas, anunciou, em 1992, o declínio do governo de Bush e o início de novas políticas para as cidades: novas infraestruturas, *enterprises zones*, relançamento de programas sociais baseados na geração de emprego, na educação, na assistência sanitária pública, na proteção do meio ambiente urbano etc.

O século XX marcou o início das discussões em torno do planejamento metropolitano. A percepção da escala que os problemas urbanos adquirem se altera profundamente com o aumento da população nas cidades. Nova York, até hoje a mais populosa cidade dos Estados Unidos da América<sup>41</sup> (ORELLANA, 2013), foi, talvez, aquela que mais sentiu o fato de ter alcançado, nos primeiros anos do século passado, um milhão de habitantes, indicando que providências deveriam ser adotadas. Nesta época, surgiram o Industrial District (1905), o Metropolitan District (1910), o Industrial Areas (1920) e as Labor Market Areas (1940).

Ao contrário de algumas cidades americanas e europeias, as cidades africanas tardaram a enfrentar o fenômeno da metropolização. Hoje, contudo, existem cidades africanas com mais de cinco milhões de habitantes e que são verdadeiras metrópoles, como é o caso de Lagos e Luanda.

Os técnicos da ONU elaboraram um *ranking* das cidades com mais de cinco milhões de habitantes, da qual se observa a presença de três metrópoles brasileiras, a citar: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte; ainda na América do Sul, Buenos Aires e Santiago; na América do Norte, várias se situam nos EUA, a exemplo de Nova York, Chicago, Houston, Dallas, Miami; no Canadá, Toronto; no México, a própria Cidade do México; outras europeias, a mencionar as duas espanholas, Madrid e Barcelona, várias asiáticas, como Tóquio, Delhi, e Shangai e outras africanas, a exemplo de Lagos, Cairo, Luanda e Johannesburg.

---

41 Escapam a esta regra algumas cidades norte-americanas, a exemplo de Nova York, nos EUA. Orellana afirma: "Los orígenes de esta discusión se pueden situar a comienzos del siglo pasado, cuando en Estados Unidos la ciudad de Nueva York alcanzó un millón de habitantes, y [...] ya se planteaban las primeras definiciones de espacios metropolitanos [...]". "As origens desta discussão podem ser situadas no início do século passado, quando os Estados Unidos, a cidade de Nova York alcançou um milhão de habitantes, e [...] e já se levantavam as primeiras definições de espaços metropolitanos [...]" (ORELLANA, 2013, p. 1, tradução nossa).

Nesta tabela ainda é possível encontrar a expectativa populacional destes espaços para 2030<sup>42</sup>:

**Quadro 2 - Tamanho da população e classificação da aglomeração urbana**

Population size and ranking of urban agglomerations with more than 5 million inhabitants as of 1 July 2014

Urban Agglomeration	Country or area	Population (thousands)			Rank			Average annual rate of change (per cent) 2010–2015
		1990	2014	2030	1990	2014	2030	
Tokyo	Japan	32 530	37 833	37 190	1	1	1	0.6
Delhi	India	9 726	24 953	36 060	12	2	2	3.2
Shanghai	China	7 823	22 991	30 751	20	3	3	3.4
Ciudad de México (Mexico City)	Mexico	15 642	20 843	23 865	4	4	10	0.8
São Paulo	Brazil	14 776	20 831	23 444	5	5	11	1.4
Mumbai (Bombay)	India	12 436	20 741	27 797	6	6	4	1.6
Kinki M.M.A. (Osaka)	Japan	18 389	20 123	19 976	2	7	13	0.8
Beijing	China	6 788	19 520	27 706	23	8	5	4.6
New York-Newark	United States of America	16 086	18 591	19 885	3	9	14	0.2
Al-Qahirah (Cairo)	Egypt	9 892	18 419	24 502	11	10	8	2.1
Dhaka	Bangladesh	6 621	16 982	27 374	24	11	6	3.6
Karachi	Pakistan	7 147	16 126	24 838	22	12	7	3.3
Buenos Aires	Argentina	10 513	15 024	16 956	10	13	18	1.3
Kolkata (Calcutta)	India	10 890	14 766	19 092	7	14	15	0.8
Istanbul	Turkey	6 552	13 954	16 694	25	15	20	2.2
Chongqing	China	4 011	12 916	17 380	43	16	17	3.4
Rio de Janeiro	Brazil	9 697	12 825	14 174	13	17	23	0.8
Manila	Philippines	7 973	12 764	16 756	19	18	19	1.7
Lagos	Nigeria	4 764	12 614	24 239	33	19	9	3.9

[...]

Urban Agglomeration	Country or area	Population (thousands)			Rank			Average annual rate of change (per cent) 2010–2015
		1990	2014	2030	1990	2014	2030	
Baghdad	Iraq	4 092	6 483	9 710	41	50	45	2.4
Santiago	Chile	4 616	6 472	7 122	36	51	64	0.7
Ar-Riyadh (Riyadh)	Saudi Arabia	2 325	6 195	7 940	92	52	58	4.0
Shenyang	China	3 651	6 194	7 911	51	53	59	2.1
Madrid	Spain	4 414	6 133	6 707	38	54	70	1.4
Hangzhou	China	1 476	6 121	8 822	163	55	50	4.6
Toronto	Canada	3 807	5 901	6 957	46	56	65	1.7
Xi'an, Shaanxi	China	2 157	5 867	7 904	102	57	60	3.2
Miami	United States of America	3 969	5 771	6 554	45	58	74	1.1
Belo Horizonte	Brazil	3 548	5 667	6 439	53	59	75	1.1
Dallas-Fort Worth	United States of America	3 219	5 603	6 683	60	60	71	2.0
Pune (Poona)	India	2 430	5 574	8 091	86	61	57	2.9
Philadelphia	United States of America	4 725	5 571	6 158	35	62	78	0.5
Kitakyushu-Fukuoka M.M.A.	Japan	5 269	5 528	5 355	31	63	95	-0.2
Singapore	Singapore	3 016	5 517	6 578	69	64	73	2.0
Houston	United States of America	2 922	5 516	6 729	72	65	68	2.5
Surat	India	1 468	5 398	8 616	166	66	52	4.8
Haerbin	China	2 392	5 351	6 860	87	67	67	2.2
Luanda	Angola	1 390	5 288	10 429	175	68	39	4.0
Barcelona	Spain	4 101	5 207	5 685	40	69	89	1.3
Suzhou, Jiangsu	China	1 067	5 156	8 098	249	70	56	6.3
Atlanta	United States of America	2 184	5 032	6 140	101	71	79	2.5

Fonte: United Nations, 2014, p. 26-27

42 Intencionalmente, ambos os recortes visaram privilegiar as cidades brasileiras e espanholas, na medida em que a análise desta tese debruça-se sobre o cenário brasileiro das regiões metropolitanas.

No total foram catalogadas 28 megacidades, com mais de 10 milhões de habitantes; sendo 16 na Ásia, quatro na América Latina, três na África e na Europa e duas na América do Norte. A cidade de Tóquio no Japão continua sendo a maior metrópole mundial com cerca de 38 milhões de habitantes. Das quatro cidades da América Latina, duas são brasileiras: São Paulo, com 20,8 milhões de habitantes e Rio de Janeiro, com 12,8 milhões de habitantes. O relatório também aponta que, em 2050, 79% da população brasileira estará concentrada nas grandes cidades.

De acordo com o IBGE, censo de 2010, a população urbana brasileira já era muito mais representativa do que a população rural<sup>43</sup>. Num total aproximado de 190 milhões de pessoas, mais de 150 milhões viviam nas grandes cidades.

A urbanização trata-se de um fenômeno mundial. Na Europa, em destaque a Espanha, pesquisa da Fundação BBVA (2009), apontou que mais de 70% das pessoas já viviam, em 2009, em grandes cidades espanholas.

Sete em cada dez pessoas na Espanha vivem em grandes áreas urbanas, 44% vivem no mesmo município onde nasceram e 32,7% da população vive na costa, de acordo com dados de 2009. Estes são alguns dos valores extraídos do relatório "A população na Espanha: 1900-2009" que foi publicado hoje pelo Instituto Valenciano de Pesquisas Econômicas (Ivie) e a Fundação BBVA. (BBVA, 2009, tradução nossa)<sup>44</sup>

Segundo o estudo do Instituto Valenciano de Investigações Econômicas (2009), Madrid e Barcelona são as províncias com maior percentual de urbanização

---

43 Vale o registro de que são questionáveis, ou seja, não são unívocos os caracteres que definiriam um ambiente como rural ou urbano, como sinalizaram Reig, Goerlich e Cantarino (2015): "Clasificar municipios, regiones o áreas en general como rurales o urbanas es una tarea difícil. No existe una definición universalmente aceptada de ruralidad, puesto que el propio significado de ruralidad depende del contexto (Dinis 2006, Rye 2006). Mientras que los economistas se centran en definiciones funcionales basadas en variables económicas: renta, producción, empleo...; ecologistas y especialistas en ciencias medioambientales tienden a enfatizar las características del paisaje y el medio natural. En resumen, no existe una acepción única para el término "ruralidad"". (REIG; GOERLICH; CANTARINO, 2015, p. 11, tradução nossa). "Classificar municípios, regiões ou áreas em geral como rurais ou urbanas é uma tarefa difícil. Não existe uma definição universalmente aceita de ruralidade, já que o próprio significado de ruralidade depende do contexto (Dinis, de 2006, Rye 2006). Enquanto os economistas se concentram em definições funcionais baseadas em variáveis econômicas: renda, produção, emprego...; ambientalistas e especialistas em ciências ambientais tendem a enfatizar as características da paisagem e do meio natural. Em resumo, não há um significado único para o termo 'ruralidade'".

44 Siete de cada diez personas en España viven en grandes áreas urbanas, el 44% residen en el mismo municipio en que nacieron y el 32,7% de la población vive en la costa, según datos de 2009. Estas son algunas de las cifras extraídas del informe "La población en España: 1900-2009" que ha hecho publico hoy el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) y la Fundación BBVA.

(mais de 90%). Na região da Catalunha-Espanha, por exemplo, entre 1986 e 1996, aduz Capel (2002, p. 25, tradução nossa), “[...] o número de deslocamentos extra municipais na província de Barcelona aumentou em 70 por cento e hoje saem para trabalhar fora de seu Município um em cada dois empregados.”<sup>45</sup>

Com tantas cidades metropolitanas ao redor do mundo, seria natural que estivessem submetidas a diversas formas de governo, como assinala Luigi Bobbio (2002, apud OLIVERI e PANASSIDI, 2012, p. 1, tradução por Google Tradutor):

[...] em outro caso, como agência funcional para políticas específicas, seguindo o exemplo dos distritos especiais dos Estados Unidos ou das comissões mistas de Londres até o final de 2000, ou após a supressão de autoridade metropolitana de Barcelona em 1987. Outras vezes, o governo metropolitano tem sido identificado como "cidade-estado" ou "cidade - região" com todos os poderes deste nível de governo, na forma de Berlim, Hamburgo, Viena, Bruxelas, ou tenha tomado a forma de entidade supra-municipal, e neste caso, eleitos diretamente, sobre o modelo de Londres de 1965 a 2000, ou na expressão comum de território metropolitano, eleito diretamente ou não, com poderes legais e uma tributação, às vezes, autônoma, como Lion, Bordeaux, Lisboa, Porto.<sup>46</sup>

De forma sintética, Bobbio e Rosso (2003) admitem as seguintes formas estruturais para os governos metropolitanos: (a) anexação de cidades, ou seja, incorporação de Municípios menores por cidades metrópoles; (b) governo metropolitano diretamente eleito, dividindo espaços com competências municipais; (c) governo metropolitano eleito indiretamente, a partir de uma associação obrigatória de Municípios; (d) associação voluntária de Municípios, com poderes delegados e (e) agências específicas metropolitanas, não havendo um governo geral metropolitano.

Não há necessariamente uma forma de governo melhor do que a outra, apontam L. Bobbio e E. Rosso (2003), mas estruturas que se adaptam mais à realidade

---

45 “[...] el número de desplazamientos extramunicipales en la província de Barcelona aumentó en un 70 por ciento y hoy salen para trabajar fuera de su Municipio uno de cada dos empleados.”

46 “[...] in altri casi, come agenzia funzionale per specifiche politiche, sull'esempio dei special districts degli Stati Uniti o dei joint committees di Londra fino al 2000, o di Barcellona dopo la soppressione dell'autorità metropolitana nel 1987. Altre volte, il governo metropolitano è stato identificato come “città – stato” o “città – regione” con tutti i poteri di questo livello di governo, alla maniera di Berlino, Amburgo, Vienna, Bruxelles, o ha assunto la forma di ente sovracomunale, e, in questo caso, a elezione diretta, sul modello di Londra dal 1965 al 2000, o espressione dei comuni del territorio metropolitano, ad elezione diretta o meno, con poteri legali e una fiscalità, a volte, autonoma, come Lione, Bordeaux, Lisbona, Porto.

sistêmica e fática de cada região metropolitana.

Para citar dois casos de relativo êxito na gestão metropolitana, não obstante as críticas que lhes são destinadas, sobretudo quanto aos níveis de democratização das políticas regionais, Lefèvre (2009, p. 309) menciona os casos das regiões de Barcelona, na Espanha e Turim, na Itália:

As iniciativas de Barcelona e Turim são interessantes porque procuram resolver um problema espinhoso da questão institucional metropolitana, o das relações entre a cidade centro e as outras coletividades locais. As formas de organização estabelecidas em Barcelona e Turim associam um leadership da cidade centro no seio das estruturas cuja composição garante ao mesmo tempo a representação das principais forças econômicas e sociais, mas também a dos outros atores político-institucionais, no caso de Turim com um papel específico atribuído à província, o de representar os interesses das outras municipalidades.

### 3.3.1 O Caso Barcelona

Similar ao que fez o Estado da Bahia com a criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), em junho de 2014, o governo da Região Autônoma da Catalunha, chamado de *Generalitat*, criou, em 1974, 40 anos antes da EMRMS, a Corporação Metropolitana de Barcelona (CMB), que acabou enfrentando severas resistências dos governos locais. Houve disputas entre os *ayuntamientos* por competências e por maior poder sobre o território. A CMB acabou sendo extinta em março de 1987, e em seu lugar, três outras estruturas foram criadas para fazer frente à gestão metropolitana, a partir de acordos entre os *ayuntamientos*.

A gestão da Região Metropolitana de Barcelona (RMB) passou por quatro fases: 1ª) entre 1974 e 1987, reinou a CMB; 2ª) entre 1987 e 2003, período de maior fragmentação institucional, no qual conviveram três estruturas: Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Entitat Metropolitana del Medi Ambient e Entitat Metropolitana del Transport (OLIVEIRA, 2010); 3ª) entre 2003 e 2010, quando houve uma reunião das entidades em torno do Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona e 4ª) desde 2011, vige a Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), tendo sido extinto o consórcio e as entidades que a ele se vinculavam.

Ao longo dessas quatro fases, a gestão da RMB contou com instituições formadas a partir da adesão voluntária, como foi o caso da Mancomunitat de Municipis, projetada pelo *ayuntamiento* de Barcelona para cuidar de vias



intermunicipais, parques, infraestrutura, promoção de atividades econômicas, industriais e terciárias, estatística, cartografia etc., e outras criadas oficialmente pelo governo da Catalunha.

Carme Miralles-Guasch e Antoni Francesc Tulla i Pujol (2012) criticavam o modelo de agências setoriais por entenderem que faltava um olhar mais plural sobre os problemas urbanos. A excessiva segmentação administrativa tenderia a comprometer o planejamento estratégico global. Seria este um risco para a gestão metropolitana de Barcelona, na medida em que contava com a coexistência da entidade metropolitana de transporte e outra voltada para o meio ambiente atuando distintamente sobre o mesmo território, sem a preocupação com a integração dos projetos.

A leitura de Mariona Tomàs (2010) acerca da antiga configuração da RMB parece ser distinta das de Oliveira e Mirelles-Guasch e Tulla i Pujol. Primeiro, Tomàs afirma que, em 1987, se deu a aprovação da Lei de Organização do Território da Catalunha (LOT). Ato contínuo, foi extinta a CMB e criadas a Entidade Metropolitana de Transporte (EMT) e Entidade Metropolitana de Meio Ambiente (EMA). Ocorre que, em 1988, um total de 23 Municípios promoveram a criação da Macomunidad de Municípios del Área Metropolitanos (MMAMB).

Em 2003, de forma integrada e compartilhada, foi elaborado o primeiro Plano Estratégico para Barcelona. Apenas, em 2009, foi implantado o Consórcio da Área Metropolitana de Barcelona, no qual, inclusive, tem assento as entidades, EMT, EMA e MMAMB. Sendo assim, a descrição e a análise de Mariona Tomàs, professora da Universidade Autônoma de Barcelona, não aponta para uma configuração no mesmo plano que Oliveira descreveu e, ao que parece, também não concebe um modelo de governança metropolitana para a RMB tão segmentado, como sinalizaram Carme Miralles-Guasch e Antoni Francesc Tulla Pujol.

Floriano José Godinho de Oliveira descreveu assim a fase mais crítica da Corporação Metropolitana de Barcelona:

Esse episódio revela a questão fundamental que deu origem ao conflito de interesses e disputas entre os diferentes níveis governamentais. A CMB era presidida pelo Alcalde de Barcelona, segundo seu decreto de criação, assinado pelo Governador Civil da Cataluña. Ou seja, era dirigido pelo alcalde da capital, mas, ao mesmo tempo regulado pelo presidente da Generalitat. Isso fez com que os

conflitos que eram originalmente entre as administrações municipais, depois entre os partidos aliados, se transformassem em um conflito insolúvel entre o governo da Cidade de Barcelona e o da Catalunha. (OLIVEIRA, 2010).

Essa heterogeneidade interna da região metropolitana de Barcelona foi identificada também em artigo publicado em 1979, no periódico *La Vanguardista*, e assinado por Jordi Borja, Santiago Ponseti e Marçal Tarrago:

Hoje a Barcelona metropolitana deve resolver dois tipos de problemas. Em primeiro lugar, o da organização interna de uma área que requeira planificação conjunta a um certo nível, coordenação de atividades e serviços a outros níveis, mas que compreende comarcas e municípios diversos e desiguais entre si. Em segundo lugar o de sua relação com toda a Catalunya. Um organismo metropolitano amplo e de caráter global seria mais forte do que o próprio Governo e acentuaria os desequilíbrios atualmente existentes. Consequentemente, tem que abordar uma problemática metropolitana real, mas deve-se levar em conta também as unidades internas por Área, por um lado, e a realidade superior que é o conjunto da Catalunya (BORJA; PONSETI; TARRAGO de 1979 apud OLIVEIRA, 2010, p. 17, tradução nossa).<sup>47</sup>

Vale o registro de que à época da criação da Corporação Metropolitana de Barcelona (1974), a Espanha ainda vivia os últimos dias da ditadura de Franco.

Na Espanha, o poder dado às regiões pela Constituição de 1978 traduziu-se inicialmente para as maiores cidades pela abolição das únicas autoridades existentes neste país. Assim, a comunidade autônoma do País Basco aboliu a Corporação Metropolitana do Grande Bilbao em 1980. Alguns anos mais tarde, em 1986, é a vez da Corporação Grã Valência de desaparecer após uma lei da Generalitat de Valência. Essa mesma Generalitat aboliria em 1999 o Conselho Metropolitano de Horta, órgão criado em 1986 para remediar a supressão da Corporação Gran Valência. Enfim, a Catalunha suprime a Corporação Metropolitana de Barcelona em 1987. (LEFÈVRE, 2009, p. 310).

Lefèvre, sobre a implantação das instituições metropolitanas na Europa concluiu:

De resto, a lentidão dessas regiões em delegar competências em nível municipal, como o pede o processo de descentralização dito do “pacto

---

47 Hoy la Barcelona metropolitana debe resolver dos tipos de problemas. En primer lugar, el de la organización interna de un área que requiera planificación conjunta a un cierto nivel, coordinación de actuaciones y servicios a otros niveles, pero que comprende comarcas y municipios diversos y desiguales entre si. En segundo lugar, el de su relación con el conjunto de Catalunya. Un organismo metropolitano amplio y de carácter global sería más fuerte que la misma Generalitat y acentuaría los desequilibrios actualmente existentes. Por o tanto, hay que abordar una problemática metropolitana real, pero hay que tener en cuenta también las unidades internas al Area, por una parte, y la realidad superior que es el conjunto de Catalunya (BORJA; PONSETI; TARRAGO, 1979 apud OLIVEIRA, 2010, p. 17).

local” e a não concretização das propostas de constituição de novas entidades sobre essas metrópoles, ilustram a reticência das coletividades locais a se engajarem em processos que fortaleceriam o nível metropolitano. (LEFÈVRE, 2009, p. 311)

Lefèvre (2009) noticia que vários foram os movimentos na Europa para referendar as instituições metropolitanas; a maior parte sem êxito, como anota em relação ao referendo realizado em Amsterdã, na Holanda, onde 93% da população foi contrária. Há, contudo, exemplos como o de Londres, em que a população se manifestou favorável à instituição metropolitana.

Borja (2004, p. 2, tradução nossa) reconhece primeiro a dificuldade de se estabelecer uma unidade de governança para as regiões metropolitanas ao redor do mundo, porém enaltece que é imprescindível a participação dos Municípios:

A existência de municípios com história, legitimidade democrática e proximidade com os cidadãos parece uma realidade imprescindível. Qualquer solução deve basear-se nos municípios, eles devem ser representados e terem garantidos que serão ouvidos nas instituições políticas e metropolitanas.<sup>48</sup>

A Região Metropolitana de Barcelona encontra algumas similitudes com a Região Metropolitana de Salvador, a citar: (a) presença de mais de um modelo de gestão compartilhada, variando entre modelos consensuais e impositivos<sup>49</sup>; (b) relativa “independência/autonomia” dos Municípios; c) histórico da gestão metropolitana associado ao regime autoritário e, em sua origem, marcada por uma hierarquia entre a cidade-sede e as demais localidades e (d) dificuldades políticas de promover-se a integração entre as esferas competentes.

Nem a bibliografia especializada, nem os apanhados de alguns jornais espanhóis (OLIVEIRA, 2010) dão conta de que as diferenças históricas entre a Região Autônoma da Catalunha, onde fica a RMB, e o governo central da Espanha, tenham

---

48 La existencia de municipios con historia, legitimidad democrática y proximidad con la ciudadanía parece una realidad imprescindible. Cualquier solución debe apoyarse en los municipios, éstos deben estar representado y tener garantizado que serán escuchados en las políticas e instituciones metropolitanas.

49 Embora os Municípios da RMS não formem entre si e nem com o Estado da Bahia nenhum consórcio público, existem arranjos bilaterais ou plurilaterais sobre temas específicos, como é o caso do convênio entre o Município de Lauro de Freitas e a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), a respeito de mobilidade urbana. Este convênio encontra-se publicado no Diário Oficial do Município de Lauro de Freitas do dia 6 de julho de 2015, Ano III, nº 404. Segundo o convênio, os objetivos seriam: [... facilitar o deslocamento da cidade, a acessibilidade a atrativos turísticos e a integração interurbana, inclusive a conexão com o espaço norte de Salvador – Itapuã, Mussurunga, São Cristovão, Fazenda Grande [...].

tido relevância nas discussões acerca do modelo de governança metropolitana.

O idioma catalão, por exemplo, ensinado nas escolas da Catalunha, ao lado do castelhano, não diferenciam os Municípios internamente, ou seja, dentro da RMB, que é o espaço onde tem ocorrido as principais discussões em torno da gestão metropolitana. As grandes questões nacionais acabam diluindo-se em âmbito metropolitano, porque, no caso da Catalunha, estas mais representam um fator de agregação entre os principais *players*. Enquanto metropolitano, o desafio é lidar com as diferenças intrarregionais.

Se não servem as aproximações culturais entre os Municípios catalães para explicar as dificuldades de se estabelecer uma governança metropolitana, por sua vez se prestam a justificar, sobretudo após a globalização e o multiculturalismo que se impôs às cidades, a necessidade de arranjos interfederativos capazes de fazer frente às funções de interesse comum que afetam as ditas populações e governos, a exemplo da própria preservação do idioma catalão, idioma co-oficial da Catalunha, juntamente com o castelhano. Pela Lei nº 22 de 20 de julho de 2010, os serviços públicos oferecidos na Catalunha deverão ao menos ter suas regras, informes e avisos veiculados em catalão.

Os entraves para a governabilidade metropolitana de Barcelona continuam sendo, assim, próximos àqueles enfrentados por outras regiões metropolitanas, a exemplo de Salvador, como: questões demográficas, mobilidade urbana, ofertas de trabalho e estudo, ordenamento e uso do solo, fragmentação política etc.

Um detalhe, contudo, que chama a atenção em relação à RMS, é a desproporção verificada entre a população da cidade polo e dos demais Municípios metropolitanos (SILVA, S.B.M.; SILVA, B.C.N; SILVA, M.P., 2014). No caso da RMB isto já não acontece, porque se nota que a população no entorno da cidade é maior que a própria população da cidade-sede. O quadro abaixo apresentado por Carme Miralles-Guasch e Antoni Francesc Tulla Pujol (2012, p. 304) ilustra os três âmbitos territoriais em que se encontra dividida a RMB: a área de Barcelona propriamente dita, a Primeira corona que abarca os 26 Municípios no entorno da cidade polo e a Segunda corona que alcança os Municípios mais periféricos:

**Quadro 2** – Evolução da população em distintos âmbitos da região metropolitana de Barcelona.

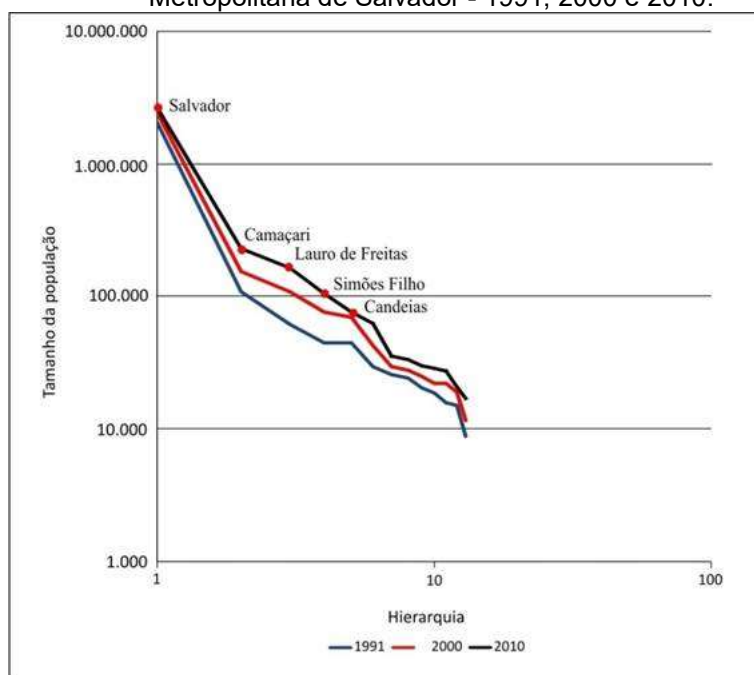
	Población 1981		Población 2008	
	Habitantes	%	Habitantes	%
<b>Barcelona</b>	1.752.627	41%	1.615.908	33%
<b>Primera corona</b>	1.392.386	33%	1.570.553	32%
<b>Segunda corona</b>	1.093.863	26%	1.742.391	35%
<b>Total RMB</b>	4.238.876	100%	4.928.852	100%

Fuente: Área Metropolitana de Barcelona.

Fonte: Área Metropolitana de Barcelona

A estrutura interna da Região Metropolitana de Salvador, expressa pela relação tamanho-hierarquia, é também desequilibrada (Gráfico 2). Assim, a macrocefalia de Salvador, já apontada por Milton Santos (1956), permanece forte até hoje, acrescida agora da macrocefalia metropolitana.

**Gráfico 2** - Relação tamanho-hierarquia da população das cidades que compõem a Região Metropolitana de Salvador - 1991, 2000 e 2010.



Fonte: IBGE. SIDRA, 1991, 2000 e 2010 (apud SILVA, S.B.M.; SILVA, B.C.N; SILVA, M.P, 2014, p. 14)

Carne Miralles-Guasch e Antoni Francesc Tulla Pujol, analisando a Região Metropolitana de Barcelona, comentam:

Muitas das áreas metropolitanas, e Barcelona não é exceção, foram formadas em torno das cidades centrais maduras, com alta densidade populacional e com uma hierarquia urbana muito marcada. No entanto, há algumas décadas que o crescimento periférico dos sistemas metropolitanos tem deixado de ter formas e funções homogêneas e subalternas. Fenômeno já diagnosticado nos anos



Barcelona, mas alcançou ainda outros 27 Municípios do entorno, conquanto não se referisse à área metropolitana. A primeira vez que esta expressão apareceu foi na década de 1960, por ocasião da revisão do plano anterior. Finalmente, em 1974, foi aprovado um novo Plano pela Comissão Urbanística de Barcelona, ocasião em que foi criada, como visto antes, a Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona, depois chamada de Corporação Metropolitana de Barcelona, que seria extinta em 1987.

Nesse sentido, as cidades sedes – Salvador por um lado e Barcelona por outro – se encontram na história, porque também foi na década de 1960 que surgiu a CONDER, órgão voltado inicialmente ao desenvolvimento do Recôncavo da Bahia, mas que no início da década de 1970 adquiriu projeção sobre a RMS.

Outro dado coincidente na história da governabilidade das duas regiões metropolitanas é a presença de entidades personalizadas e interfederativas, ou seja, no caso de Barcelona, a CMB, e no caso de Salvador, a Entidade Metropolitana de Salvador. Há uma explicação para este dado em comum, que pode ser imputada à escola reformista ou escola da reforma.

Mariona Tomàs (2010), comentando acerca da governabilidade da RMB e especialmente sobre a presença, até 1987, da CMB, aponta essa fase como uma espécie de herança da escola da reforma.

Há, segundo Tomàs (2010), três escolas que buscam propor alternativas de governabilidade para as regiões metropolitanas: além da escola da reforma, há ainda a escola de eleição racional (difundida nos EUA) e a escola intitulada novo regionalismo (presente na Alemanha, na região de Frankfurt, e na Inglaterra, na região de Londres).

A escola da reforma (ou reformista) remonta ao início do século XX e está apoiada no combate à fragmentação política. Propõe a integração a partir da anexação e/ou fusão de Municípios, ou ainda pela criação de um governo metropolitano, isto é, uma entidade voltada para gestar os interesses metropolitanos (TOMÀS, 2010). Sendo assim, defende uma coincidência entre a região funcional e a região política. A própria autora aponta as supostas falhas e os supostos ganhos advindos da adoção destes princípios. Enquanto desvantagens, enumera: (i) a perda total ou parcial da autonomia dos Municípios; (ii) as reformas são impostas e não negociadas e (iii) não há canais de participação da sociedade civil.

Para Klink (2009), outras desvantagens da escola reformista seriam o aumento da burocracia e a dificuldade de controle das ações em função do aparecimento de megaestruturas, normalmente distanciadas dos cidadãos.

Já Tomàs (2010) informa que os simpatizantes desta escola acusam como principais vantagens o fato de que torna possível eleições diretas, como no caso da criação de grandes cidades, o que poderia se passar também com governos metropolitanos, elimina o problema da fragmentação política e opera com maior eficiência, reduzindo custos para a governabilidade. Trata-se, assim, de uma teoria que defende um modelo do tipo *top-down*.

A escola de eleição racional (*public choice*) dará prioridade à governabilidade construída de forma consensual (TOMÀS, 2010). Para os adeptos dessa escola é preciso respeitar a autonomia municipal, mas, sobretudo, a liberdade de cada cidadão de escolher estar ou não naquele distrito. Os Municípios têm ampla autonomia para propor arranjos interfederativos ou não. Se existem problemas comuns que afetam a mais de um Município, a busca por soluções negociadas seria natural, na medida em que os Municípios que não respondem satisfatoriamente às suas demandas, sofreriam com os deslocamentos dos seus munícipes para outras Comunas mais bem estruturadas. Essa escola, que nasceu na década de 1980, fomentada por ideias desestatizantes, admite, por exemplo, a contratação de agências privadas para atuar em âmbito metropolitano. Trata-se de um modelo *bottom-up*.

A terceira escola, chamada de novo regionalismo (*new regionalism*), descarta a criação de governos metropolitanos com fortes competências, muito embora reconheça a necessidade de uma coordenação das ações interfederativas, como chama a atenção Mariona Tomàs (2010). Essa escola procura ainda promover a passagem de um governo metropolitano para uma governança metropolitana, no sentido de ampliar os canais de participação de agentes privados e públicos e investe em plataformas flexíveis. De certa forma, a atual configuração da governança da RMB reproduz o novo regionalismo. É também uma escola adepta ao modelo *bottom-up*.

Fechados estes parênteses sobre as escolas de governabilidade, neste momento é importante sinalizar quão lucrativa podem ser as críticas que foram dirigidas à CMB, considerando-as em relação à estrutura baseada na escola da reforma e o que delas é possível aproveitar frente à realidade atual da Região



Metropolitana de Salvador, que hoje conta com um desenho similar.

Por exemplo, Mariona Tomàs (2010), analisando o caso da Região Metropolitana de Barcelona e a atuação, até 1987, da CMB, faz questão de pontuar que os predicados de maior participação social previstos pela escola reformista não se efetivaram, inclusive porque as eleições para o Conselho Metropolitano, órgão máximo da CMB, nunca se deram de forma direta, sempre foram indiretas. Ademais, o conselho sempre foi presidido pelo alcaide de Barcelona. Neste caso, é possível estabelecer um paralelo com a Entidade Metropolitana de Salvador, dado que esta possui no Colegiado Metropolitano o órgão máximo de sua estrutura, sendo este integrado pelo governador e prefeitos. A legitimidade para a atuação destes agentes políticos é dada pelos votos que receberam em âmbito estadual ou local, não existindo um recorte metropolitano, ou seja, uma circunscrição eleitoral<sup>51</sup> que abarcasse os 13 Municípios da RMS.

Depois do primeiro Plano de Ordenação Urbana da Cidade de Barcelona, aprovado em 1953, houve, nas décadas seguintes, sucessivas demonstrações da necessidade de se atualizar as propostas iniciais que constavam naquele documento. Na década de 1960 foram promovidas revisões no Plano de 1953. Em 1976, já com a CMB, foi aprovado outro Plano e, após a extinção da CMB seis anos depois, em 2003, foi aprovado o Plano Estratégico para Barcelona e, por fim, em 2010, o Plano Territorial Metropolitano de Barcelona.

Observa-se que a área de influência da cidade de Barcelona foi crescendo ao longo das décadas e novos Municípios foram sendo alcançados pelos sucessivos planos urbanísticos. Se tomado por referência o plano de 1953, quando haviam 26 Municípios atingidos, o plano atual conta uma abrangência muito maior, pois afeta a 166 Municípios (MIRALLES-GUASCH; PUJOL, 2012).

Hoje a governança da RMB está provida por uma instituição criada pela Lei nº 31 de 2010, intitulada Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Desde 2011, encontra-se em funcionamento e contempla a seguinte estrutura administrativa básica:

- a) um Conselho Metropolitano formado por 90 representantes, sendo os

---

51 Circunscrição eleitoral é o espaço geográfico onde se trava determinada eleição (FARHAT, 1996) ou a zona territorial que delimitará os votos que serão considerados para determinado cargo eletivo (ver subitem 4.1.2. desta tese).

alcaides membros natos, no qual o(a) Presidente é eleito(a) dentre os integrantes do Conselho, e a composição proporcional ao tamanho da população dos Municípios que integram a AMB, num total de 36, atualmente (a cidade de Barcelona, por exemplo, conta com 25 conselheiros). Os mandatos dos conselheiros têm a duração coincidindo com o tempo da gestão dos alcaides, de modo que é ainda oportuno informar que a eleição dos demais conselheiros que não sejam natos, será regulamentada por cada Município, a partir de normas gerais pré-estabelecidas, e o Conselho, principal órgão da AMB, tem competência deliberativa sobre diversas matérias;

b) Presidente eleito dentre os alcaides do Conselho, sua função principal é gerir a AMB;

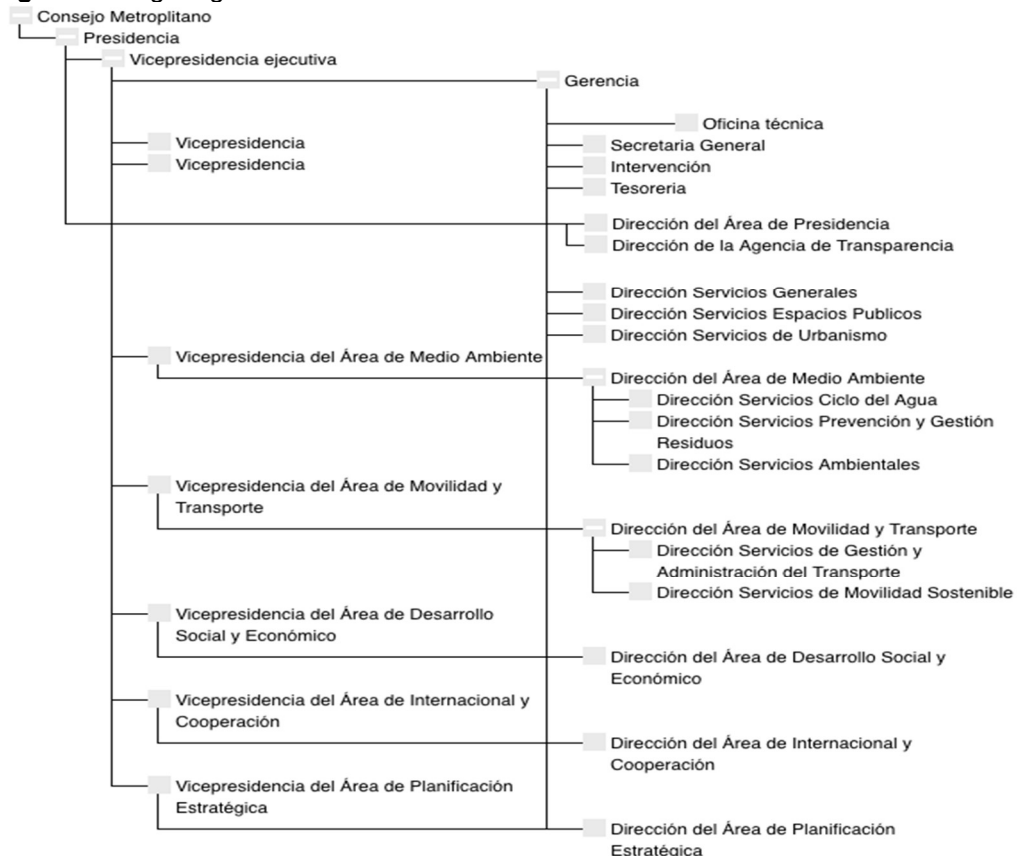
c) Conselho Consultivo (La Junta del Gobierno), formado por auxiliares, escolhidos pelo Presidente para contribuir na gestão da Entidade, podem receber delegação do Conselho Metropolitano para atuar em matérias específicas;

d) Comissão Especial de Contas (Comisión Especial de Cuentas);

e) Conselho de Alcaldes (não obrigatório) – com funções apenas propositivas.

Para melhor visualização do organograma da AMB, segue o quadro abaixo:

**Figura 2 - Organograma AMB**



Fonte: AMB (2017)

A AMB é a entidade que responde pela governança metropolitana da RMB e, assim mantém vínculos com consórcios, associações, empresas e demais instituições que atuam em âmbito municipal ou metropolitano, como é o caso da Autoritat del Transport Metropolità (ATM)<sup>52</sup> que se trata de um consórcio interfederativo.

A opção pela AMB, de adesão não voluntária, privilegia a presença de uma entidade de coordenação metropolitana. A Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador encontra mais aproximações com este perfil de governança do que, por exemplo, com o perfil das cidades estadunidenses, nas quais há o predomínio apenas de consórcios públicos, sem uma entidade de integração e coordenação.

A Região Metropolitana de Salvador (RMS), após longo hiato de governança, está novamente na pauta dos principais atores governamentais, a saber: o próprio Estado da Bahia e a cidade-sede, Salvador. Daí porque é um momento oportuno para que se conheçam de outras experiências de governança metropolitana, em especial da RMB, pelas características que aqui já foram declinadas.

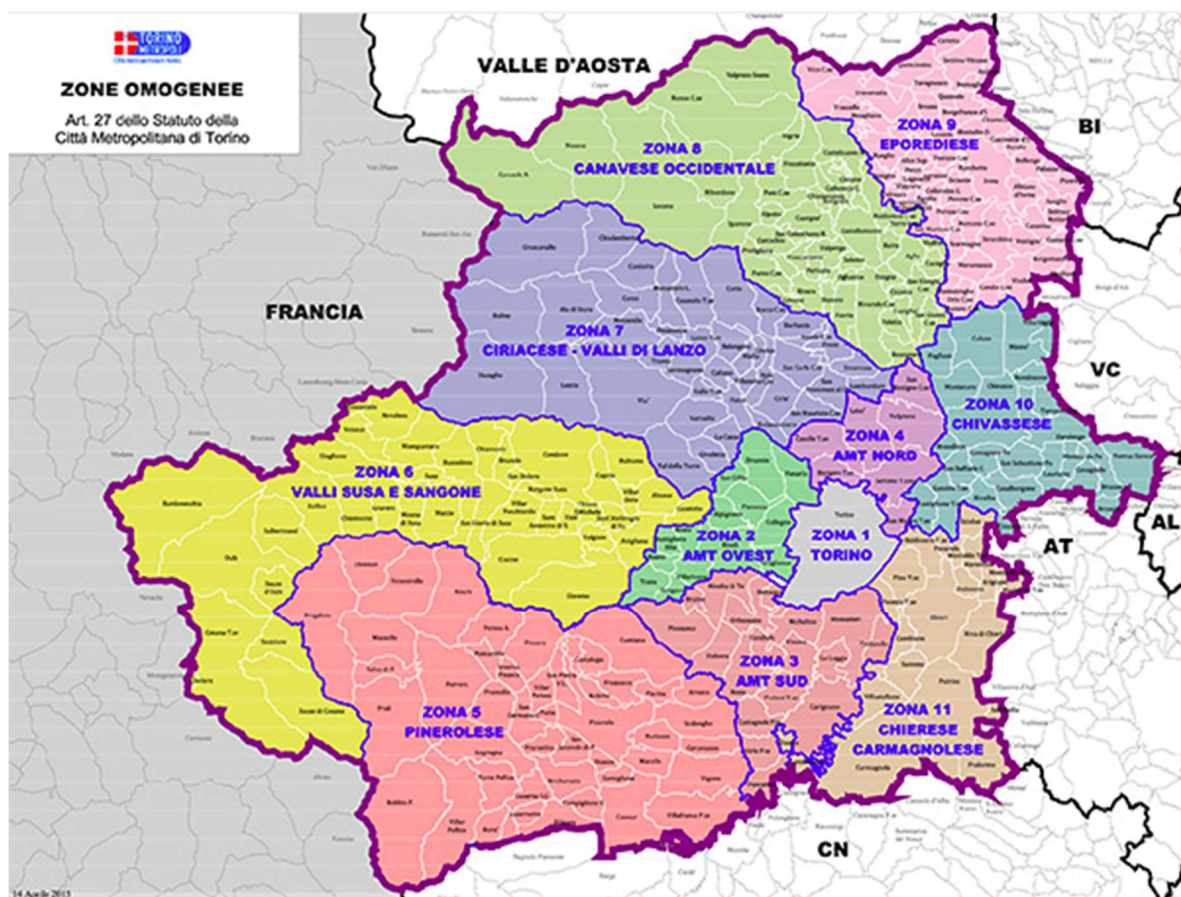
---

52 “La Autoritat del Transport Metropolità (ATM) es un consorcio interadministrativo de carácter voluntario, creado en 1997, al que pueden adherirse todas las administraciones titulares de servicios públicos de transporte colectivo, individualmente o a través de entidades que las agrupen y las representen, que pertenezcan al ámbito formado por las comarcas de El Alt Penedès, El Baix Llobregat, El Barcelonès, El Garraf, El Maresme, El Vallès Occidental y El Vallès Oriental. Las administraciones consorciadas son la Generalitat de Catalunya (51 %) y administraciones locales (49 %), que son el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y la Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà (AMTU). Hay que destacar la presencia de representantes de la Administración General del Estado (AGE) en los órganos de gobierno de la ATM, en calidad de observadores. La ATM tiene como finalidad articular la cooperación entre las administraciones públicas titulares de los servicios y de las infraestructuras del transporte público colectivo del área de Barcelona de que forman parte, así como la colaboración con las administraciones que, como por ejemplo la Administración del Estado, están comprometidas con el transporte público colectivo desde un punto de vista financiero o que son titulares de servicios propios o no traspasados”. Em português: “A Autoridade Metropolitana de Transporte (ATM) é um consórcio interadministrativo de caráter voluntário, criado em 1997, ao qual podem aderir-se todas as administrações titulares de serviços públicos de transporte coletivo, individualmente ou através de entidades que as agrupem e representem, que pertençam à área formada pelas comarcas do Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental e Vallès Oriental. As administrações associadas são o Governo da Catalunha (51%) e as administrações locais (49%), que são o *Ayuntamiento* de Barcelona, a Área Metropolitana de Barcelona (AMB) e a Associação de Municipis pela Mobilidade e do Transporte Urbano (AMTU). Vale destacar a presença de representantes da Administração Geral do Estado (AGE), nos órgãos de governo da ATM, como observadores. A TMJ tem como finalidade articular a cooperação entre as administrações públicas titulares dos serviços e das infraestruturas de transporte público coletivo da área de Barcelona de que fazem parte, assim como a colaboração com as administrações que, como por exemplo, a Administração do Estado, estão comprometidas com o transporte público coletivo a partir do ponto de vista financeiro ou são titulares de serviços próprios ou não transferidos.” (ATM, 2017, tradução nossa).

### 3.3.2 Cidades Metropolitanas Italianas: o Caso Turim

Assim como não há um modelo brasileiro de governança metropolitana, também não há um modelo europeu. Os países nórdicos, por exemplo, optaram pela fusão e anexação de Municípios, enquanto a maioria ainda convive com regiões metropolitanas com grande quantidade de sociedades políticas autônomas. A região metropolitana de Turim, na Itália, por exemplo, conta com 315 municípios (GONZALEZ MEDINA, 2013). Neste sentido, a RMS contempla um número muito pequeno de Municípios.

Mapa 2 – Região Metropolitana de Turim



Fonte: Torino Metròpoli, 2017

Governos metropolitanos, como os de Stuttgart e Londres, admitem eleições diretas, diferentemente das estruturas de governança de Barcelona e Turim. O governo metropolitano da região de Lion foi criado admitindo-se a possibilidade de autofinanciamento a partir de taxas e impostos diretamente recolhidos a seu favor, enquanto a maioria dos governos metropolitanos dependem de transferências de recursos dos governos centrais e periféricos, embora existam aqueles que mesclam,

valendo-se de transferências e de receitas próprias, decorrentes da contrapartida pela utilização de serviços que prestam.

No caso da RMS, o financiamento, em princípio, da Entidade Metropolitana de Salvador, viria integralmente das transferências (aporte de bens e direitos) feitas pelos 13 Municípios e mais o Estado da Bahia, ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador.

Enquanto Turim e Barcelona são exemplos de aplicação de planejamentos estratégicos para a região metropolitana, outras ainda se encontram distantes do estágio aceitável de organização. É o caso de outras regiões da própria Itália e da Espanha.

O caso de Vigo, cidade da Comunidade Autônoma da Galícia, na Espanha, desperta interesse porque em 2012, inspirada no modelo de Barcelona, foi aprovada a Lei nº 4 de 12 de abril, criando a Região Metropolitana de Vigo, contudo, apenas com os votos do Partido Popular, com explícito rechaço dos demais (GONZALEZ MEDINA, 2013).

A implantação de modelos de governança metropolitana a partir de experiências colhidas em outros territórios nos quais tem relativo êxito, não necessariamente repetirá os mesmos resultados sobre uma nova RM. No caso descrito, faltava à região de Vigo um relativo consenso entre os atores políticos acerca do modelo a ser empregado. Daí porque a integração interfederativa não avançou e permanece estagnada.

Giuseppe Franco Ferrari (2013, p. 46, tradução nossa) acerca das cidades metropolitanas da Itália assinala:

O processo de criação das Cidades Metropolitanas tem suas raízes num passado distante: as primeiras tentativas de proporcionar um sistema alternativo de governo das regiões metropolitanas na Itália remontam-se aos anos cinquenta, quando se ordenou a criação de planos territoriais entre os municípios destinados a resolver – mesmo por períodos limitados de gestão do território – as questões de planificação relacionadas com o fenômeno da conurbação, que estava afetando aos dois principais centros sociais e econômicos italianos representados pelas cidades de Milão e Turim.<sup>53</sup>

---

53 El proceso de constitución de las Ciudades Metropolitanas tiene sus raíces en un pasado lejano: los primeros intentos de proporcionar un sistema alternativo de gobierno de las regiones

O processo de gestão das cidades metropolitanas da Itália pode ser dividido em duas fases, a partir de 1990, conforme indica Ferrari (2013). A primeira, cuja Lei nº 142 de 1990, previa dois níveis governamentais, o nível regional e o nível local. Ao governo regional competia a tarefa de organizar as funções administrativas em âmbito supramunicipal, e ao governo local, as tarefas mais comezinhas de execução e algumas políticas mais pontuais e mais focalizadas. As autoridades que integravam o estafe das cidades metropolitanas eram eleitas, como dá conta Ferrari (2013, p. 48, tradução nossa): “A lei também afirma que a administração local na área metropolitana é em dois níveis – Cidade Metropolitana e municípios – e identifica o prefeito, o Conselho de Administração e do Conselho de Administração como os órgãos eleitos da nova instituição”<sup>54</sup>. Pretendia-se um modelo baseado na escola reformista e do tipo *top-down*.

Segundo Oliveri e Panassidi (2012), esta lei não passou de letra morta no ordenamento jurídico italiano: uma porque estabeleceu um padrão geral, sem considerar as diferenças entre as regiões metropolitanas; outra porque as próprias RMs não se encontravam preparadas para promover algumas das mudanças que a lei propunha.

Em 2000, o Decreto Legislativo nº 267 alterou as condições da Lei nº 142 de 1990, e fixou um modelo mais flexível, prevendo a participação do Município polo ou metrópole e mais os Municípios contíguos. Advogava um modelo de governo regional mais concertado, dependente das negociações entre as Comunas. Neste ambiente foi possível o desenvolvimento de agências setoriais para tratar de temas específicos, como saneamento básico, por exemplo. Neste caso, aproxima-se mais da escola *public choice* e do modelo *bottom-up*.

A Lei Constitucional Italiana nº 3 de 2001, finalmente reformando a Constituição, reconhece a cidade metropolitana como peça chave da República. O novo texto divide

---

metropolitanas en Italia se remontan a los años cincuenta, cuando se ordenó la creación de planes territoriales entre municipios destinados a resolver – aunque sea por períodos limitados de gestión del territorio – las cuestiones de planificación relacionadas con el fenómeno de la conurbación que estaba afectando a los dos principales centros sociales y económicos italianos representados por las ciudades de Milán y Turín.

54 La ley también establece que la administración local en el área metropolitana es de dos niveles – Ciudad Metropolitana y municipios – e identifica al alcalde, la Junta y el Consejo como los órganos electos de la nueva institución

o território em três níveis de autoridade local: provincial, regional e municipal. Ainda assim, as estruturas de governo das cidades metropolitanas permaneceram débeis.

Em 2009, uma nova tentativa de modificação legislativa pela Lei nº 42, esbarra na falta de estrutura das cidades metropolitanas. Três anos depois, em 2012, alegando urgência em razão de grave crise econômica, o Estado Nacional propôs nova modificação, por ocasião da Lei nº 135, com vistas a superar os fracassos anteriores.

A Lei nº 95 de 2012, que se convertera na Lei nº 135 de 2012 (FERRARI, 2013), obrigava as cidades italianas a “levarem a cabo” as reformas regionais, estabelecendo como prazo a data de 1º de janeiro de 2014. Nesta data, expõe Gonzalez Medina (2013), deveriam já estar encerradas as fases de debates e discussões entre a província e os Municípios, com as estruturas administrativas e financeiras já criadas, mediante aprovação dos respectivos estatutos, para as chamadas cidades metropolitanas.

O modelo atual empregado em algumas cidades da Itália remete à iniciativa do governo central, o que de alguma forma assemelha-se com à situação da RMS, repetindo, em termos, o viés de aproximação com a estrutura em vigor de governança para Barcelona.

Todavia, no caso italiano, diferente do que ocorre com a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), o arcabouço administrativo e financeiro foi pensado e elaborado com a participação das cidades, a exemplo de Turim, Milão, Veneza, Gênova etc.

Gonzalez Medina (2013) assinala, entretanto, um detalhe a respeito da constituição das governanças metropolitanas na Itália, qual seja, a possibilidade presente na lei italiana, e que não há na lei baiana, de extinção das províncias em que a cidade metropolitana as suplantar. Essa característica remete claramente à escola reformista de governabilidade metropolitana.

Esse contexto italiano favoreceu ao desenvolvimento, notadamente pela cidade de Turim, de planejamentos estratégicos para a região metropolitana, embora não tenha ainda obtido êxito em lograr a institucionalização da governabilidade metropolitana (GONZALEZ MEDINA, 2013).

Em trabalho publicado em fevereiro de 2015 pela AMB (Área Metropolitana de Barcelona) da autoria da professora Mariona Tomàs e intitulado *La Gobernanza Metropolitana en Europa*, há importante descritivo sobre a governança da Região Metropolitana de Turim. A atuação sobre a área metropolitana de Turim dá-se de forma conjugada entre a Região de Piemonte e a Província de Turim, havendo também empresas públicas e privadas que prestam serviços públicos.

Torino Internazionale é uma associação que foi criada no ano 2000, inicialmente para promover uma ordenação territorial, em ambiente à época conturbado pela crise industrial e que se preparava, ao mesmo tempo, para receber os Jogos Olímpicos de Inverno, que ocorreria no ano de 2006 na cidade de Turim. Vencidos os primeiros anos, o objetivo da Associação passou a ser o de elaborar um planejamento para o desenvolvimento da região. A associação é financiada por contribuições dos seus membros, públicos e privados, e por receitas próprias advindas de atividades realizadas por ela própria. A associação conta com uma assembleia presidida pelo alcaide de Turim e que tem em sua composição representantes de segmentos diversos: universidades, centros culturais, empresas, sindicatos, instituições públicas etc. Nota-se que essa fase da governança metropolitana de Turim apresenta características mais próximas à escola do novo regionalismo, priorizando um modelo do tipo *bottom-up*.

Debate-se hoje na Itália se melhor seria adotar o sistema que é utilizado na Espanha, com as eleições para o Conselho Metropolitano acontecendo de forma indireta ou de segundo grau, ou se é melhor eleições diretas. Giuseppe Franco Ferrari (2013, p. 53, tradução nossa), por exemplo, tem receios acerca da escolha indireta dos conselheiros: “Está claro que privar os cidadãos da possibilidade de escolher por via direta os seus representantes pode causar uma ‘armadilha’ entre os eleitos e as realidades de referência, colocando em crise o princípio da representatividade do território”.<sup>55</sup>

Apesar de Turim ser um importante centro econômico da Itália, a proximidade com outras cidades, como Milão e Lion, que dispõem de atrativos comerciais, exige

---

55 “Está claro que privar a los ciudadanos de la posibilidad de elegir por vía directa a sus representantes puede provocar un “escollo” entre los elegidos y las realidades de referencia, poniendo en crisis el principio de la representatividad del territorio”.



da região de Turim um planejamento estratégico para fazer frente à concorrência.

No ano de 2003, em escritos dos professores Luigi Bobbio e Elisa Rosso, quando da possibilidade, àquela altura, da construção e efetivação da linha férrea que cortaria a cidade de Turim, saindo de Milão e chegando a Lion, levantaram a seguinte questão:

É a partir deste ponto de vista de que temos a intenção de examinar o caso de Turim em relação aos casos de Milão e Lion. A distância entre as três cidades é destinada a diminuir notavelmente com a linha ferroviária de alta velocidade. Esta é definitivamente uma vantagem. Mas para um deles, Turim, pode constituir-se num problema. Turim está localizada, na verdade, no meio, entre Milão e Lion, e sua área metropolitana apresenta objetivamente características de maior debilidade do que os outros dois pólos. Turim será capaz de enfrentar a concorrência em um espaço que encolhe? Ou para estabelecer relações de cooperação (não muito penalizadora) com as duas principais áreas metropolitanas, que se encontram mais perto do oeste e do leste? A desvantagem competitiva de Turim, no campo econômico, produtivo e financeiro, pode ser, pelo menos parcialmente, recuperada através da eficácia da própria estrutura de governança? Em que ponto a metrópole turinense está à frente? (BOBBIO; ROSSO, 2003, p.1, tradução Google Tradutor)<sup>56</sup>

Tal relevante questão colocada pelos autores Bobbio e Rosso (2003), trazida para a realidade da RMS, aponta para a necessidade de a cidade-sede, muitas vezes alheia ao processo de integração, atentar para a sua importância ante a concorrência de outras cidades metropolitanas.

Salvador, como cidade portuária, por exemplo, está vulnerável, neste setor, à competição não apenas nacional, como internacional. Em 2016, foi anunciado pela TECOM Salvador<sup>57</sup> (Terminal de Contêineres de Salvador), empresa arrendatária que explora a atividade portuária, um investimento de quase R\$ 280 milhões na ampliação dos terminais de contêineres. O projeto tem grande importância para a economia da

---

56 È da questo punto di vista che intendiamo esaminare il caso di Torino in rapporto ai casi di Milano e Lione. La distanza tra le tre città è destinata a diminuire notevolmente con la linea ferroviaria ad alta velocità. Questo è sicuramente un vantaggio. Ma per una di esse, Torino, può costituire anche un problema. Torino si trova infatti nel mezzo tra Milano e Lione e la sua area metropolitana presenta obiettivamente caratteristiche di maggiore debolezza rispetto agli altri due poli. Sarà in grado Torino di reggere la competizione all'interno di uno spazio che si rimpicciolisce? Oppure di stabilire rapporti di cooperazione (non troppo penalizzanti) con le due aree metropolitane maggiori che si troveranno a una minore distanza a ovest e a est? Lo svantaggio competitivo di Torino, sul terreno economico, produttivo e finanziario, può essere, almeno in parte, recuperato attraverso l'efficacia della propria struttura di *governance*? A che punto si trova la metropoli torinese su questo fronte? (BOBBIO; ROSSO, 2003, p. 1)

57 TECOM Salvador é parte do grupo Wilson Sons. "Uma das maiores operadoras de serviços portuários, marítimos e logísticos do Brasil, a Wilson Sons iniciou suas atividades em 1837, em Salvador, Bahia". (TECOM, 2017).

cidade-sede, do contrário, ficará alijada da rota do canal do Panamá, que, com a ampliação, abriu novas possibilidades para o porto de Salvador. Se o entorno de Salvador não se preparar para o escoamento da produção, oferecendo uma logística adequada, a maximização do impacto positivo sobre as receitas municipais, a exemplo da maior arrecadação com o ISS (Imposto sobre Serviço), pode ficar abaixo das expectativas.

Ora, esta preocupação comum, seja com a cidade do Salvador ou com a cidade de Turim, justifica-se pela importância das Instâncias Locais no desenvolvimento das cidades e expansão das liberdades; do contrário haveria uma aquiescência generalizada ao discurso hegemônico centralizador.

### 3.4 A ARTICULAÇÃO EM REDE VERSUS A IDENTIZAÇÃO: UM BREVE COMENTÁRIO SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

As cidades adquirem cada vez mais o protagonismo na vida política, como na vida social, cultural e nos meios de comunicação. As cidades como agentes sociais não se confundem com o Governo Local, afirmam Castells e Borja (1996).

A cidade se expressa melhor quando seus agentes promovem articulações com outros agentes sociais, a exemplo dos diversos níveis governamentais, organizações sociais, agentes produtivos, associações privadas, o próprio cidadão etc.

O projeto de transformação das cidades, em geral, envolve três aspectos: a) reconhecimento de que a cidade já não cabe mais dentro do território municipal; b) negociação entre os agentes sociais acerca dos vetores de mudança e c) mobilização coletiva pelas mudanças estruturais.

Castells e Borja (1996) assinalam que a não articulação entre os atores urbanos que caracterizou a cidade latino americana parece, assim, em vias de superação. Alguns fatores concorreram para isso: a) reconhecimento de que algumas respostas precisavam ser dadas de forma articulada; b) estabelecimento de compromissos públicos e privados com o crescimento e c) combinação de novos espaços que estimulem a participação política.

A eficácia dessas transformações exige mobilização, desde o momento inicial, dos agentes sociais; um plano que congregue as diretrizes gerais de atuação e uma

ampla reforma política. O governo local deve ter a liderança deste processo de mudança, afinal representa a Instituição que maior proximidade tem com os temas que necessitam de intervenção e uma relação direta e imediata com a organização representativa.

A cidade já não é a mesma que antes; hoje trata-se de um espaço plúrimo, metropolitano, com descontinuidades e assimetrias, que exige novas articulações entre os agentes sociais e maior transparência de suas ações. O governo metropolitano deve ser entendido não como uma relação hierárquica; mas como uma relação consensual, consorcial. O governo metropolitano não pode corresponder a um único nível do Estado e sim a todos (CASTELLS; BORJA, 1996).

A cidade é um espaço relacional, de tal forma que deve ser pensada, planejada e estruturada a partir de um conjunto de relações que somam visitantes, residentes, transeuntes esporádicos e atividades de lazer, habitação, trabalho, educação etc.

Com a globalização da economia e da cultura, inúmeras cidades passaram a estabelecer vínculos com outras cidades ao redor do mundo. Foi o que se deu, por exemplo, com a formação da EUROCIDADES e com a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), ambas já referidas neste trabalho.

Sotto (2014) destaca a formação do Grupo C40, conjunto de cidades de várias partes do mundo, dentre as quais, São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Tóquio, Cidade do México, Moscou, Paris, Madri, Los Angeles, Delhi que advogam causas relacionadas ao meio ambiente:

Fundado em 2005 sob a forma de uma associação internacional aberta à adesão de cidades de todo o planeta, o Grupo C40 caracteriza-se, sobretudo, pelo caráter multilateral e descentralizado de sua organização institucional. As decisões são tomadas conjuntamente pelos seus membros, na oportunidade de Cúpulas bianuais, e a organização dos trabalhos, compreendendo o planejamento e avaliação dos resultados das iniciativas locais tomadas pelas cidades-membro, é feita por um Comitê Diretor, integrado por oito prefeitos e pelo Presidente do Grupo, escolhido entre os prefeitos das cidades participantes pelos membros do Comitê para um mandato de dois anos [...]. (SOTTO, 2014, p. 4)

As cidades se aproximam por encontrarem entre si identidades em comum. Seus agentes constroem, conjuntamente, princípios de atuação para nortear suas condutas em torno de determinados temas. Estes vínculos cooperativos são, naturalmente,

parte de um planejamento de inserção da cidade numa rede maior, com vistas a promover troca de experiências e a capacidade de articulação com inúmeros agentes sociais internos e externos, públicos e privados.

Ao mesmo tempo em que os representantes das cidades devem buscar esta aproximação, é imperioso que estes busquem não apenas o que as identificam com as demais, senão reconheçam suas potencialidades e idiossincrasias, que as distanciam das outras cidades, tornando-as únicas, atraentes ao mercado e às trocas de experiências, inclusive nos campos social, cultural e político. Quanto mais a cidade favorece a expansão das liberdades e seus funcionamentos, simples ou complexos (SEN, 2000), mais esta cidade terá a oferecer às demais cidades e aos demais atores de suas respectivas redes.

Cada cidade é detentora de princípios obrantes (BOURDIEU, 2002) dotados de força, poder, dentro de certo universo. São representadas sobre o espaço por posições relativas. O conhecimento da posição que cada cidade ocupa dentro do espaço social, permite reconhecer suas propriedades intrínsecas (condições) e relacionais. Para analisar o papel de uma cidade dentro de um espaço social, é preciso conhecer algo de sua trajetória, porque a realidade é essencialmente diacrônica.

Diferentemente de Habermas (1997), Bourdieu (2002) assinala que o mundo é regido por forças contrapostas, no qual distintos atores estão em planos de desigualdades e obtêm benefícios de forma desigual (SOUZA ALVAREZ, 1996). Habermas (1997) propõe uma estrutura ideal de sociedade baseada na comunicação não distorcida, que parece servir para desmascarar as regras do próprio jogo estratégico que, não obstante combatidas por Habermas (1997), acabam se constituindo em uma prática social. Bourdieu (2002) sustenta que é necessário criar uma ideologia que explique a situação real, vivida entre dominantes e dominados, para que a realidade faça algum sentido.

Tomando ditas lições para a realidade da Região Metropolitana de Salvador e promovendo um recorte do conjunto dos Municípios que a integram, para dela destacar as propriedades de Salvador e Camaçari, os dois Municípios mais populosos (conforme quadro abaixo), poder-se-ia dizer que, para a primeira, ressalta-se seu valor cultural, histórico e paisagístico, notabilizando-se, no campo econômico, pelo predomínio de setor terciário e pela presença da administração central; já o segundo

abriga o principal polo industrial do Estado da Bahia, além de possuir potencial turístico, a partir de sua porção orla.

**Tabela 2** – População total da Região Metropolitana de Salvador e de seus municípios – 1970 a 2015

RMS e municípios (Composição em 2014)	Total			
	1970	1991	2010	2014***
RMS	1.211.950	2.586.366	3.573.973	3.919.864
Camaçari	28.086	113.639	242.970	281.413
Candeias	34.195	67.941	83.158	88.308
Dias d'Ávila*	5.187	31.260	66.440	76.624
Itaparica	8.391	15.055	20.725	22.476
Lauro de Freitas	10.007	69.270	163.449	188.013
Madre de Deus**	9.450	9.183	17.376	19.985
Mata de São João	27.188	30.535	40.183	45.194
Pojuca	12.070	22.485	33.066	37.061
Salvador	997.745	2.075.273	2.675.656	2.902.927
São Francisco do Conde	20.738	20.238	33.183	38.838
São Sebastião do Passé	24.871	36.825	42.153	45.292
Simões Filho	22.019	72.526	118.047	131.630
Vera Cruz	12.003	22.136	37.567	42.103

Observação: \*População de Dias d'Ávila referente à população do distrito do mesmo nome que pertenceu a Camaçari em 1970. \*\* População de Madre de Deus referente à população do distrito do mesmo nome que pertenceu a Salvador em 1970. \*\*\* Estimativa populacional. Fonte: IBGE. SIDRA. Censos Demográficos, 1970-2010; IBGE. Estimativas de População. 2015. Elaboração: Autores.

Fonte: PEREIRA, Gilberto Corso; SILVA, Sylvio C. B. M; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de . 2017, p. 132.

Apesar da conurbação que entrelaça cidades, fragmentando-as e dispersando-as (GEDDES, 1994), como se fossem fluxos contínuos homogêneos, os territórios não se esfacelam completamente e mantêm algumas de suas características identitárias.

No Brasil observou-se, desde a formação das primeiras RMs (1973/1974), que ao lado de critérios técnicos, critérios políticos foram determinantes para a composição destes espaços geopolíticos, primeiro pela União e, após a Constituição de 1988, pelos Estados membros. Algumas RMs sequer possuíam metrópoles consolidadas quando foram formadas.

Alguns dos Municípios adicionados às RMs brasileiras, no curso destes 43 anos, o foram mais por motivação política do que técnica. Além disso, sabe-se que a mancha metropolitana não se distribui pelos demais Municípios de igual forma, evidenciando que, para determinados temas, há maior ou menor interesse de certas Instâncias Locais sobre outras.

A cidade metropolitana não necessariamente fragmenta-se e dispersa-se de igual forma sobre todos os Municípios vizinhos e que integram a RM. Faz sentido, portanto, que um governo geral metropolitano possua câmaras deliberativas, nas

quais apenas parte dos Municípios que integram a região metropolitana teria poder para decidir sobre certas matérias.

Os Municípios metropolitanos não se convolam em um único Município. Conquanto metropolitanos, os Municípios possuem identidades territoriais que os distinguem; destarte, quanto mais consolidada a conurbação, menos visível são as fronteiras entre aqueles.

A qualidade de Município metropolitano não deve comprometer o capital social das comunidades que vivem nestes territórios. Ao contrário, este patrimônio material e imaterial deve ser valorizado como o diferencial para a integração. De igual forma deve ser tratado o potencial econômico dos Municípios.

### 3.5 RELAÇÕES HORIZONTAIS E VERTICAIS ENTRE CIDADES: UMA ANÁLISE SOBRE HIERARQUIA E SOBRE CONTROLE DOS FLUXOS

A cidade possui um movimento que os Municípios desconhecem. Ora as cidades podem agigantar-se e açambarcar outros Municípios, ora a cidade pode apequenar-se e contrair-se a ponto de se conter territorialmente num espaço menor que o próprio Município ou mesmo perder seu significado enquanto cidade.

Uma cidade que faz parte da região metropolitana, em princípio, por sua proximidade e por integrações culturais, administrativas, econômicas e sociais, está atrelada à cidade-sede. Muito embora a influência da metrópole seja determinante para a constituição da RM, as demais cidades não deixam de promover trocas entre si (compartilhamento de redes de telecomunicações, de infraestrutura de saneamento, por exemplo), com ou sem a participação da metrópole.

Além das relações intermunicipais, as cidades relacionam-se com os Estados, com a União e, como assinalado anteriormente, com outras cidades ao redor do mundo, o que indica que a rede de relações não se esgota no plano nacional.

Estas relações não se dão somente com agentes públicos, senão envolvem também agentes privados, associações sociais, organismos internacionais etc.

A globalização, mais do que o aspecto econômico, representou uma mudança de perspectiva para as cidades, o que passa, inclusive, pelo campo administrativo e de planejamento. Victor Abaigar Urrutia, sociólogo, sobre a globalização, assinalou:

Tudo isso vem a sintetizar ou resumir dentro do paradigma, que não é somente "econômico", da globalização. É o novo marco interpretativo que condiciona os discursos particulares da cidade, da cultura, das relações sociais e da política que permanentemente exigem ser contextualizados nessa referência quase mítica que se eleva, como uma grande cúpula para iluminar todos os movimentos e realidades "intermediárias" da nossa civilização. (ABAIGAR URRUTIA, 2001, p. 492/493, tradução nossa).<sup>58</sup>

Pensar a cidade e o Município metropolitano no século XXI é compreender que inúmeros desafios deverão ser enfrentados a partir de uma resposta articulada com diversos setores da sociedade. Para tanto, as Administrações deverão preparar-se estruturalmente para dar forma a estas articulações, tanto com atores internacionais, nacionais, regionais e sobretudo locais.

Os novos desafios exigem soluções concertadas (consensuais) e articuladas com diversos atores, nacionais e internacionais, públicos e privados. Estes agentes sociais apresentam entre si diferenças que os tornam potencialmente mais propensos a ocupar postos mais elevados na hierarquia regional.

Se as autoridades que respondem pelos Municípios metropolitanos apenas cuidam de articular-se com agentes externos, não haverá a formação de um ambiente que assegure a identidade coletiva. Para tanto, precisará criar interfaces intermediárias com a sociedade civil, possibilitando ao cidadão e às organizações sociais e demais agentes econômicos, ambientes de participação, discussão e proposição quanto às políticas públicas que o novo perfil de cidade advoga. Apesar de as cidades estarem mais fragmentadas e dispersas; apesar do fluxo de relações (culturais, econômicas...) ter se intensificado bastante, desde o final do século XX, as Instâncias Locais ainda permanecem no protagonismo da cena metropolitana e são as maiores responsáveis por manter um projeto de identidade.

É necessário, portanto, garantir que essa articulação aconteça de forma democrática; com liberdades discursivas, conforme Habermas (1997) preconiza; com a convocação, cada vez mais eficaz, dos reais interessados, como se depreende das

---

58 Todo ello viene a sintetizarse o resumirse dentro del paradigma, que no es sólo "económico", de la globalización. Es el nuevo marco interpretativo que condiciona los discursos particulares de la ciudad, de la cultura, de las relaciones sociales y de la política que permanentemente exigen ser contextualizados en ese referente cuasi mítico que se alza, como una gran cúpula para iluminar todos los movimientos y realidades "intermedias" de nuestra civilización. (ABAIGAR URRUTIA, 2001, p. 492/493).

lições de Rousseau, em texto de 1762, e/ou com a participação dos representantes dos cidadãos, como fez questão de apontar Weber (1976); com a possibilidade de alternâncias de poder, requisito que Przerwoski (2015) tem como essencial à democracia; do contrário, ficam comprometidas as metas de expansão das capacidades, e assim do pleno desenvolvimento, mantendo os ideais defendidos por Sen (2000).

O Estado da Bahia optou por um arranjo jurídico que não contemplou um amplo debate com as comunidades integrantes da região metropolitana, pois encaminhou o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 120 de 2014, em regime de urgência, à Assembleia Legislativa, sem promover o debate público acerca dos temas regionais e da forma administrativa e de sustentação financeira da Entidade Metropolitana de Salvador.

O PLC nº 120 de 2014 foi aprovado por representantes estaduais cujas bases eleitorais nem sempre se identificam com as populações diretamente afetadas pelo PLC. Vale dizer, nem foram ouvidas diretamente as populações afins, como também não houve legítima representação destas comunidades.

Nota-se na estrutura político-administrativa da EMRMS o reforço do papel do Estado membro. Isto fica ainda mais claro quando cria embaraços à alternância de poder, uma porque o Estado, que também tem direito ao voto para eleger o Secretário Geral da Entidade, tem o poder de destituir ou expulsar quaisquer dos Municípios, igualmente eleitores, bastando refundar a RMS; outra porque os Municípios são, em parte, dependentes de transferências voluntárias de recursos estaduais, que poderão ser suspensos ou contingenciados. Enfim, a presença do Estado da Bahia no modelo atual mais compromete do que ajuda à efetivação de um ambiente democrático.

Os Municípios brasileiros fazem parte de redes socioeconômicas. Alguns Municípios, por suas administrações, talvez não tenham se dado conta disso e continuam a tentar resolver problemas plurais por vias exclusivamente locais. O planejamento baseado em rede requer mais que soluções pontuais. Os representantes municipais precisam construir projetos em comum, com compromissos a médio e longo prazo, e o Estado membro tem o papel de articulador neste sentido.

O Estado membro não deve quedar-se inerte, como um ator não escalado para a cena metropolitana. O Estado membro não apenas deveria participar da gestão



metropolitana aportando recursos econômicos; deveria atuar, ainda, como mediador de conflitos e, em certas situações, interessado direto, considerando o impacto de determinadas políticas públicas.

Ao revés, o Estado membro não deve ser agente opressor da autonomia municipal. Não deve ter uma atuação na região metropolitana paritária com os Municípios, ainda que seja equivalente, por exemplo, ao papel desempenhado pela metrópole. Neste caso, o Estado membro perde a equidistância necessária em relação aos agentes sociais e em relação à própria decisão metropolitana, sendo tal equidistância um pressuposto para uma atuação imparcial naquilo que de fato deveria lhe competir.

Outrossim, a legitimação dada para a atuação estatal é diversa daquela auferida pelos Municípios. O Estado membro responde pelos interesses estaduais e os municípios pelos interesses locais. Já os interesses metropolitanos devem ser cuidados pelo Estado membro em conjunto com os Municípios metropolitanos, porque aqueles estão na ordem da escala supralocal e subestadual<sup>59</sup>.

Em se tratando de uma gestão interfederativa com sociedades políticas de variados pesos econômico e político, é natural, pela importância que representam para a região metropolitana, que o Estado e a cidade-sede compartilhem alguns privilégios. Ao Estado da Bahia, por exemplo, lhe foi garantida a presidência do Colegiado Metropolitano. Ao Município do Salvador, ao contrário, nem o direito de pleitear à presidência do Colegiado lhe foi autorizada por lei.

É incontroverso sob quaisquer perspectivas, notadamente econômica e política, que as cidades não se igualam, distribuindo-se sobre o território metropolitano de forma heterogêna. Portanto, apesar de os Municípios gozarem de autonomia<sup>60</sup> e

---

59 Como colocado já neste trabalho, não há uma coincidência entre a região funcional e a região política para efeito de se identificar às claras a sociedade política competente para atuar em assuntos metropolitanos. A utilização da expressão interesse estadual está sendo empregada para fazer frente ao interesse local, na medida em que esta foi a forma utilizada pelo Art. 30, Inciso I (legislar sobre assuntos de interesse local) da Constituição Federal de 1988 para referir-se às competências municipais. O interesse local não é aquele exclusivamente local, mas sim aquele sobre o qual existe o predomínio da importância do bem jurídico para um ente que representa uma escala menor da federação, não obstante possa interessar também a outros entes federados. Não se trata, portanto, como leciona Hely Lopes Meirelles (2013), de uma diferença de substância, mas de grau. O interesse estadual tem uma escala maior, assim como o interesse nacional.

60 Barroso (2006, p.5) afirma acerca da hierarquia entre entes federados: "Sob a ótica do elemento *diversidade local*, as Constituições atribuem um espaço próprio de competências a cada um dos

formalmente não existir hierarquia entre os entes federados, as relações se passam em dois planos: horizontal e vertical.

A autonomia federada dos entes subnacionais, especialmente dos Municípios, não os protege de relações verticalizadas. Estas podem resultar em excessos que comprometem o federalismo de equilíbrio. A governança interfederativa é um espaço no qual resta iminente tal possibilidade. As probabilidades do uso da contenção aumentam na proporção que se multiplicam ações unilaterais no âmbito da governança.

Nesse contexto, é razoável a ideia de que há governos capazes de impor suas posturas a outros governos, a despeito de, constitucionalmente, serem tidos por autônomos<sup>61</sup>.

Dá a necessidade de se impor, como objetivo da governança interfederativa, alcançar um federalismo equilibrado, republicano e democrático. Todavia as situações e as relações jurídicas estão susceptíveis a desvios e/ou excessos, inclusive quando ocorre entre entes federados. O Poder Judiciário tem sido a voz corrente para apaziguar ditos conflitos.

Uma dessas oportunidades de atuação do Poder Judiciário se deu frente à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1842/RJ), proposta pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista), perante o Supremo Tribunal Federal (STF, 2013) em face da Lei Complementar estadual nº87, de 1997, do Estado do Rio de Janeiro (RJ), que criava a Região Metropolitana do Rio e Janeiro. O autor da medida – endossada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que à época ajuizou a ADI 1826/RJ – alegava em sua peça vestibular vícios materiais, a destacar uma suposta transferência de competências municipais para o Estado do Rio de Janeiro. Embora o relator, Min. Maurício Corrêa, tenha exarado seu voto no sentido de negar a existência de vício de inconstitucionalidade na lei atacada, os demais Ministros que integravam aquele Julgamento, em especial Joaquim Barbosa, Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ricardo

---

entes federativos, que corresponde aos contornos de sua autonomia. É bem de ver que os entes federativos não são dotados de soberania, mas apenas da autonomia que lhes é demarcada pela Constituição. Não há hierarquia entre os entes, mas todos estão submetidos à Constituição Federal e a seus comandos”.

61 As relações no âmbito das gestões interfederativas se dão sob tensão e em ambiente de disputas de poder. Neste sentido, certos interesses de determinadas cidades podem vir a prevalecer sobre outros interesses de outras cidades.

Lewandowski, Rosa Weber, Marco Aurélio e Luiz Fux opinaram pela inconstitucionalidade de parte dos dispositivos e, em maioria, sob o fundamento de que Estados e Municípios deveriam atuar de forma cooperada, ou seja, conjuntamente, em relação às funções públicas de interesse comum. Sob tal premissa, portanto, foram considerados inconstitucionais alguns dispositivos da LC estadual nº 87 de 1997, do Estado do RJ, que privilegiavam a atuação do Estado em detrimento de uma maior participação dos Municípios.

Não foi a primeira vez que o Poder Judiciário teria sido chamado para atuar em questões relativas à atuação de entes federados em face da criação de regiões metropolitanas. Antes, nas ações diretas de inconstitucionalidades (ADIs) nº 796/ES e nº 1841/RJ, respectivamente, o STF já teria decidido que a participação dos Municípios na RM não seria voluntária, mas de caráter compulsório e que seria inconstitucional condicionar a instituição de RMs à apreciação prévia das Câmaras de Vereadores.

As decisões do STF não conflitam com o que até então foi aqui colocado, desde que o condomínio de funções entre Estado e Municípios não desprestige o protagonismo municipal na implementação de políticas urbanísticas; atente para a descentralização como instrumento da democracia e do desenvolvimento endógeno; limite a compulsoriedade da participação dos Municípios à instituição da RM, exigindo a presença dos Municípios e, por conseguinte das próprias Câmaras de Vereadores, na definição do modelo de governança interfederativa para a RM.

A metrópole é o grande centro capaz de atrair os principais fluxos relacionais dentro da região metropolitana. Bourdieu (2002) já dizia que seria necessário conhecer o lugar espacial do agente, sua capacidade de relacionar-se com outros atores dentro de certo espaço social e sua trajetória, sem o que a análise do fenômeno social estaria precarizada.

O Estado da Bahia, apesar do dever constitucional de fortalecer as ações descentralizadas, nunca garantiu à cidade do Salvador condições para que a primeira capital do país assumisse a centralidade dos movimentos metropolitanos. Mesmo antes da Entidade Metropolitana, era a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana (CONDER), unidade do próprio Estado, que comandava as ações na região metropolitana de Salvador.

Se eventualmente a cidade do Salvador podia assumir a liderança de determinados interesses metropolitanos, faltava-lhe o reconhecimento por parte do Estado da Bahia de que este lugar lhe pertencia. Tal qual o reconhecimento de outros países é nota importante da soberania, o reconhecimento interno pelas demais entidades federadas, não apenas de seu status federativo, mas da autonomia que lhe cerca, inclusive seu papel de liderança regional, é ponto central das articulações metropolitanas.

Por outro lado, a cidade do Salvador não tem realizado grandes esforços para assumir este papel de liderança regional. Uma forma de entender dito comportamento da cidade-sede pode estar na chamada teoria da causação circular e cumulativa a que faz menção Gunnar Myrdal (1960, p. 26). Para explicá-la, Myrdal cita C. E. A. Winslow, reportando-se à seguinte passagem:

Era claro que a pobreza e a doença formavam um círculo vicioso. Homens e Mulheres eram doentes porque eram pobres, tornaram-se mais pobres porque eram doentes e mais doentes porque eram mais pobres.

A teoria da causação circular e cumulativa (CCC) de Myrdal (1960) foi construída a partir de seus estudos acerca da segregação dos negros nos EUA. Ele concluiu que o preconceito de brancos e o baixo padrão de vida dos negros são reciprocamente causa e efeito. Porém os ajustes nesta relação demandavam conhecimentos de outros fatores, a exemplo de idade, sexo e origem da população alvo.

Na teoria da CCC, defendida por Myrdal (1960), são levados em consideração não apenas fatores econômicos, mas também não econômicos, sugerindo que a intervenção estatal seria necessária para provocar o desenvolvimento. Neste caso, o papel do Estado acabaria sendo o de neutralizar ou potencializar os efeitos da CCC, atuando sobre os *spreads effects* (efeitos propulsores do desenvolvimento) ora sobre os *backwash effects* (efeitos de polarização ou contracorrente).

Em sociedades melhor estruturadas (países mais ricos ou até mesmo regiões metropolitanas, ainda que situadas em países em desenvolvimento, desde que estejam mais bem consolidadas) que ofertam uma boa qualidade de serviços públicos, os *spreads effects* são potencializados; já em sociedades que carecem de uma estabilidade política, cuja oferta de serviços públicos é precária, ocorre exatamente o inverso, prevalecendo os *backwash effects*.

Diferentemente de outras experiências de governabilidade metropolitana, o Estado da Bahia não desenvolveu uma trajetória de alianças para a região metropolitana de Salvador baseada no diálogo com os Municípios e, principalmente, com a cidade polo. Esta tradição autoritária remanesceu, mesmo após a Constituição de 1988.

A metrópole, no caso da RMS, sequer encontrou espaço para advogar relativo protagonismo na governança metropolitana. Oficialmente houve a repetição de comportamentos que já se observara em outros países da América Latina, com *habitus* centralizadores.

Invariavelmente, a cidade polo é a cidade de maior destaque na RM. Ocorre que o crescimento da cidade polo provoca a intensificação de fluxos contínuos que transitam por vários Municípios que integram a RM. As demais cidades, às quais se pode chamar de núcleos periféricos, não são meros agentes passivos, puros receptores. Ao contrário, estes Municípios também produzem novos fluxos e modificam outros.

Nem o Estado, nem a cidade polo devem perseguir o controle de todos os fluxos metropolitanos. É preferível que a convergência aconteça a partir de um ambiente democrático, no qual todas as entidades possam ter o direito de participar e deliberar previamente sobre políticas públicas metropolitanas, especialmente aquelas que afetem a cada território em particular.

Na democracia, um dos riscos mais retratados por seus teóricos sempre foi o da tirania da maioria (TOCQUEVILLE, 1989). A própria alternância de poder revela que, sobre certos aspectos, a maioria é cambiável ao longo do tempo. Há vários relatos históricos de decisões tomadas por maioria que ofuscaram determinados valores que a sociedade, ou já os tinha consagrado, ou depois os consagrou como fundamentais. O nazismo, por exemplo, encontrou apoio em boa parte da população alemã.

Decisões dentro de uma sociedade tecnológica, uma sociedade em rede, precisam levar em conta o pensamento da maioria, sem ferir os direitos da minoria, mas precisam também considerar a tecnicidade da conduta. Uma decisão como a transposição das águas de um rio deve ser tomada também a partir de laudos técnicos que, por exemplo, garantam o não comprometimento das gerações futuras.

Se a metrópole tem seu lugar de poder neste espaço social (BOURDIEU, 2002), as construções das políticas metropolitanas devem ser feitas, considerando a proteção das minorias.

Toda sociedade constrói, ao longo do tempo, *standards* ou princípios que funcionam como margens para a atuação político-administrativa metropolitana. A atual Constituição brasileira proíbe a discriminação de gênero, racial, de credo e consagra como valor a dignidade da pessoa humana, a proteção do idoso, da criança e do adolescente, das terras e das tradições indígenas, do patrimônio histórico, artístico e cultural e do meio ambiente; apenas para ficar com alguns exemplos.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001, em seu Art. 2º, Inciso II, reforçou a necessidade de participação social na elaboração e implementação de políticas urbanísticas, porém todo exercício de direito é limitado, inclusive as decisões populares, pelos *standards* e pela técnica; sem prejuízo de que sobre certas matérias existam ainda regras específicas que podem resultar, inclusive, de acordos internacionais.

Se o Estado se iguala aos Municípios no papel de construtor das decisões político-administrativas metropolitanas, perde sua posição de terceiro apaziguador de conflitos, sempre que os atores participantes não cheguem, espontaneamente, a um bom termo pela via do consenso ou pela via do entendimento. O Estado como copartícipe decidiria o conflito de forma autoritária e não mediando opiniões adversas.

Tomar a noção de rede para ser aplicada ao contexto da região metropolitana é primeiro identificar quais seriam os polos de atração e difusão dos fluxos urbanos que integram a RM. É identificar os circuitos que fazem parte da paisagem urbana da RM e reconhecer que há agentes dominantes e agentes dominados pelo discurso; conflitos a serem resolvidos e interesses contrapostos a serem conciliados (BOURDIEU, 2002). Mas é, sobretudo, admitir que o desenvolvimento passa necessariamente pela capacidade de integração da cidade neste universo complexo e plural, com atores privados e públicos, no qual a autonomia municipal se faz ativa, porém limitada.

Por outro lado, é também entender que a base do discurso racional habermasiano pode contribuir para desenhar, no tipo ideal weberiano, um arranjo que premie a liberdade, a veracidade e a reticidade do discurso; tornando, cada vez mais,

a região metropolitana um ambiente adequado à expansão das capacidades dos indivíduos e alargando o papel das instituições na defesa dos interesses democráticos e identitários.

## 4 GOVERNO REGIONAL E AS INSTITUIÇÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Ellul (1980, p. 123) afirma que “o regionalismo é um produto da sociedade técnica, apesar das aparências contrárias, segundo as quais a técnica é sempre centralizadora”.

O autor acima propõe uma reflexão sobre a sociedade tecnológica, não apenas a técnica que alcança as máquinas, mas a técnica como padronização de condutas, roteirização de métodos, em detrimento da individualidade, dos instintos e da criatividade. Considerando que *The Technological Society*, de Jacques Ellul (1980), em seu original, foi escrito em francês e publicado na década de 1950, é de notar-se que sua análise da sociedade ainda se presta aos dias atuais.

Há muito tempo que as literaturas nacional e internacional, encontros, congressos e simpósios sobre a questão urbana tratam das cidades metropolitanas<sup>1</sup>. Porém, não tanto quanto agora, no Brasil, coloca-se em evidência a necessidade de se estabelecer uma estrutura político-administrativa e financeira para as regiões metropolitanas. Talvez a explicação resida no relativo fracasso de várias experiências malsucedidas na América Latina, na Europa e até mesmo nos EUA.

É verdade também que a sociedade mudou bastante nas últimas três décadas e cada vez mais as cidades se conectam, fortalecendo o conceito de sociedade em rede e promovendo novos espaços de interação socioeconômica.

As cidades metropolitanas representariam, no dizer de Klink (2009), a possibilidade concreta para avançar na proposta de gestão pública democrática, dada a sua proximidade com os diversos atores locais.

Dowbor (2004, p. 2/3) sobre o desafio de uma governabilidade para as áreas metropolitanas, escreveu:

A organização da gestão metropolitana está na ordem do dia. Há numerosas iniciativas, já que a necessidade de uma política integrada e articulada torna-se cada vez mais evidente. A experiência de uma

---

1 “O fenômeno das regiões metropolitanas surgiu com a intensificação do processo de urbanização. No Seminário do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) de 1963, a questão metropolitana foi largamente debatida (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000), bem como no Seminário “Polos de Desenvolvimento”, ocorrido em 1966, no Recife (DAVIDOVICH, 2004, p.198), demonstrando como no meio acadêmico e de estudiosos sobre o tema, as metrópoles já estavam na pauta” (CORRÊA et al., 2014).



Secretaria de Assuntos Metropolitanos, ainda nos anos 1980, ficou no limbo entre o governo de Estado e os municípios, sem assento claro em nenhum lugar. Criou-se a Emplasa como instituição de planejamento, com bons técnicos, mas sem apoio institucional. Na ausência de uma institucionalidade efetivamente organizada, foram-se criando subsistemas de articulação, como o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, na linha das excelentes iniciativas do ex-prefeito Celso Daniel. Surgiram o Consórcio da Região Sudoeste com seis municípios, a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, o Fórum Metropolitano de Segurança Pública, o Fórum de Políticas Sociais e do Trabalho da RMS, o Fórum dos Prefeitos da RMS, o Fórum Metropolitano do Turismo. São iniciativas indiscutivelmente úteis, mas que refletem mais a pressão de necessidades pontuais do que uma política metropolitana no sentido mais amplo. Não há articulação do conjunto. E o fatiamento dos problemas, a sua segmentação segundo interesses corporativos diversos, não está permitindo que se construa uma gestão coerente e de longo prazo. Este é o desafio.

O grande entrave apontado por Klink (2009) para a gestão regional, seria superar o jogo de soma zero. Todos os principais atores que atuam sobre o território metropolitano, notadamente os Estados e os Municípios, têm receio de que diante de uma decisão compartilhada venham a sofrer perdas. Sobre esta condição Putnam, Leonardi e Nanetti (2006, p. 310) comentam: “quando os atores são incapazes de assumir compromissos entre si, eles têm que renunciar pesadamente, porém racionalmente – a muitas oportunidades de proveito mútuo”.

Posta essa dificuldade, autoridades de países europeus, nas décadas de 1960 e 1970, apostaram em fórmulas baseadas no modelo *top-down*. Esta metodologia considera o conjunto de Municípios que fazem parte da RM, reunidos, compulsoriamente, diante da institucionalização de uma estrutura político-administrativa não negociada. As decisões são tomadas de cima para baixo e, em teoria, a maior vantagem seria a velocidade das mudanças a serem aplicadas.

Nesse caso, as Instâncias Locais, alijadas das principais discussões acerca das estruturas de gestão do território regional, se opunham a várias medidas do governo central, boicotando as propostas apresentadas pelo Conselho Metropolitano, o que acabou provocando, na Inglaterra, relata Klink (2009), o abandono desse modelo nas décadas seguintes. Certamente, este relato de Klink caberia na situação atual da RMS, visto que o Prefeito do Município do Salvador opôs-se à Entidade Metropolitana criada pelo Estado da Bahia para gestar a RMS.

No final dos anos 80, alguns Estados europeus, a exemplo da Itália, implantaram fóruns metropolitanos de negociação. Embora os resultados sejam mais lentos, há maior apoio local e de atores privados neste modelo, comenta Klink (2009).

Sobre o desenvolvimento das RMs nos EUA, Klink (2009) afirma que a trajetória de conquistas e avanços foi distinta do sistema europeu. A evolução das metrópoles norte-americanas culminou num sistema relativamente fragmentado e polarizado, mais próximo do tipo *bottom-up*<sup>2</sup>. No caso dos EUA, os governos locais eram dotados de autonomia e tinham a liderança na tomada de decisões em âmbito metropolitano.

O sistema americano, ao contrário do europeu, ressentia-se de um crescimento mais compacto, no qual áreas centrais e periféricas não viessem a apresentar diferenças tão aviltantes. No caso da região metropolitana de Nova York, as áreas centrais, por um bom tempo, mostraram relativo abandono e os subúrbios constituíram-se nas áreas mais abastadas.

“Nos EUA, a multiplicação desses agregados urbanos abrangendo várias unidades administrativas, como resultado da dilatação dos subúrbios, ganhou extraordinário ímpeto com a expansão do uso do automóvel”, escreveram Bernardes et al. (1971, p. 127). Neste momento ficava claro que a cidade polo se expandia muito além da conurbação e a circulação de pessoas e cargas refletia bem este novo cenário.

O uso da expressão área metropolitana se generalizou nos EUA e se estendeu a outros países. Entretanto a expansão da zona de influência da metrópole trouxe dificuldades para a classificação da área metropolitana, com reflexos na gestão do território.

Lefèvre comenta que as dificuldades de gestão das áreas metropolitanas nos EUA eram diferentes daquelas enfrentadas na Europa e em outros países:

Em outros países e na Europa, em particular, a questão não é tanto a segregação, mas a coesão social. Nesse respeito, as ordenanças administrativas metropolitanas são consideradas instrumentos para melhorar a coesão social, já que ajudariam a levar em consideração os problemas sociais de âmbito local, mediante, por exemplo, políticas

---

2 A metodologia de gestão do tipo *bottom-up* favorece às individualidades, porque as tomadas de decisão acontecem de baixo para cima. Nesse modelo corre-se o risco de as decisões não estarem compactadas e conectadas.

públicas destinadas a criar solidariedade entre os municípios. (LEFÈVRE, 2005, p. 199, tradução nossa).<sup>3</sup>

O comentário de Carme Miralles-Guasch e Antoni Francesc Tulla Pujol (2012, p. 300, tradução nossa) sobre os territórios metropolitanos, citando a região metropolitana de Barcelona, revela um início marcado pela hierarquia entre as cidades polo e o seu entorno<sup>4</sup>:

Muitas das áreas metropolitanas, e Barcelona não é uma exceção, foram formados em torno das cidades centrais maduras, com alta densidade populacional e com uma hierarquia urbana muito marcada. No entanto, há algumas décadas que o crescimento periférico dos sistemas metropolitanos deixou de ter formas e funções homogêneas e subalternas.<sup>5</sup>

Não parece existir fórmulas ou arranjos jurídicos que garantam, aprioristicamente, o sucesso da gestão metropolitana. É preciso superar o que Klink (2009, p. 222) chamou de “fetichismo institucional”. Se por um lado, a evolução europeia, no entendimento do tema, conduz a uma maior descentralização e relações de cunho mais horizontalizadas, nos EUA a preocupação está em conectar os agentes que atuam sobre o território metropolitano, mitigando a polarização entre áreas centrais e periféricas e, por vezes, adotando decisões do tipo *top-down*<sup>6</sup>.

No Brasil ainda remanescem modelos de governança metropolitana do tipo *top-down*, herdados, sobretudo, dos princípios da escola reformista. As primeiras estruturas criadas no ano de 1973 tinham este perfil, e muitas continuam presentes até hoje, apesar do deslocamento, em 1988, da competência da União para os

---

3 En otros países, y en Europa en particular, la cuestión no es tanto la segregación, sino la cohesión social. En ese aspecto, las ordenanzas administrativas metropolitanas se consideran instrumentos para mejorar la cohesión social, ya que ayudarían a tomar en consideración los problemas sociales de ámbito local mediante, por ejemplo, políticas públicas destinadas a crear solidaridad entre las municipalidades. (LEFÈVRE, 2005, p. 199).

4 A Região Metropolitana de Barcelona hoje já possui uma nova configuração e sobressai seu potencial policêntrico, existindo, assim, uma menor hierarquia entre a cidade polo e demais entidades.

5 Muchas de las áreas metropolitanas, y Barcelona no es una excepción, se han formado alrededor de ciudades centrales maduras, con alta densidad de población y con una jerarquía urbana muy marcada. Sin embargo, hace ya algunas décadas que el crecimiento periférico de los sistemas metropolitanos ha dejado de tener formas y funciones homogéneas y subalternas.

6 Esta análise leva em consideração uma porção da realidade das regiões metropolitanas europeias e outras americanas. Deve o leitor considerar que diante de um vasto território como o europeu e o americano, nos quais existem inúmeras RMs com diferenças significativas entre si, a abordagem deve ser relativizada.

Estados membros instituírem as RMs.

Não há sinais efetivos de que a mudança provocada pelo Art. 25, § 3º da Constituição brasileira vigente tenha causado grandes impactos na perspectiva da governança interfederativa, no espaço regional. A sociedade em rede é também uma sociedade de risco e com má distribuição dos recursos sobre o território, o que muitas vezes, como alertam Coelho et al. (2015), provoca a expulsão de parte da população para zonas periféricas ou ainda conduz bolsões de miséria ou lixões para Municípios vizinhos à cidade polo.

A causa da ausência de uma gestão regional mais eficaz no combate das mazelas socioeconômicas, que estariam comprometendo a qualidade de vida das cidades metropolitanas brasileiras, decorreria da falta de instrumentos urbanísticos apropriados? Estar-se-ia carecendo de uma base legislativa e de planos urbanísticos capazes de oferecer instrumentos jurídicos eficientes para a implantação de um governo metropolitano mais democrático e que pudesse ser menos repetitivo no modelo *top-down* herdado, ainda de um período ditatorial?

A seguir serão apresentadas algumas das principais instituições jurídicas à disposição da gestão das cidades metropolitanas brasileiras. Todavia é necessário ter a coragem para pensar além das estruturas e regras estabelecidas, mesmo quando parte deste arcabouço possa já ter sido objeto de enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), notadamente, sobre a adesão de Municípios à RM, evitando que haja uma aplicação generalizada e atemporal, ou incoerente com a dinâmica e as peculiaridades de cada território.

#### 4.1 AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E AS REGIÕES METROPOLITANAS

Ana Carolina Wanderley Teixeira (2009) aponta que, ao contrário do que se possa imaginar, a ideia embrionária do regionalismo esteve presente antes mesmo da República brasileira. Conta a autora que João de Azevedo Carneiro Maia, em 1883, já teria tratado em sua obra, *O Município*, da importância dos Municípios se

associarem, porque isolados eram fracos e não podiam garantir condições seguras para a implantação de grandes empreendimentos<sup>7</sup>.

As primeiras Constituições do Brasil, as de 1824 e 1891, sequer mencionam as regiões metropolitanas. Apenas para registro, ficara estabelecido na Constituição de 1824<sup>8</sup> que as Câmaras responderiam pelo governo econômico e municipal e, aquele vereador que tivesse maior número de votos seria o seu Presidente, conforme dispunham os Arts. 167 a 169; já na Constituição de 1891<sup>9</sup>, aparece, pela primeira vez, a proteção à autonomia municipal, e de forma bastante tímida, a possibilidade de que os Estados celebrassem convenções e tratados, sem caráter político, consoante estabeleciam os Arts. 6º c/c o Art. 68 e o Art. 65 c/c o Art. 48, nº 16.

Nas duas Cartas Constitucionais citadas acima, existe o reconhecimento do poder local, porém as competências municipais não ficam expostas de forma clara no texto, salvo algumas exceções dispostas, por exemplo, na Carta de 1891, quanto à administração de cemitérios, do próprio Distrito Federal e das despesas da capital. A Carta de 1824 é ainda menos precisa, porque não trata expressamente de nenhuma competência municipal.

Mais de 40 anos depois, em 1934, o Brasil inaugura, no plano constitucional,

- 
- 7 David S. Landes (2008), analisando as razões que levaram às diferenças entre países ricos e países pobres, comenta que o isolamento não seria a alternativa mais razoável para obter-se o desenvolvimento destes últimos, mas sim a integração. Landes (2008, p. 466) chega a citar Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente do Brasil, para dizer que, contrariando suas próprias concepções teóricas, com as quais trabalhou nas décadas de 1960 e 1970, ao se tornar primeiro ministro da Fazenda, e depois, Presidente da República Federativa do Brasil, “se esqueceu de sua fobia colonialista, de sua hostilidade em referência às relações com o estrangeiro pela dependência [...]” e reconheceu que o Brasil não tinha outra opção: ou se prepara para a economia global ou não teria condições de competir. Não se trata de uma imposição exterior, trata-se de uma necessidade absoluta, teria afirmado Cardoso.
- 8 “Das Camaras. Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente. Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar (sic)” (BRASIL, Constituição Política do Império, 1824).
- 9 “Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: [...] a) autonomia dos municípios; [...] Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Art 48 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] 16º) entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar os que os Estados, celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso. Art 65 - É facultado aos Estados: 1º) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (sic)” (BRASIL. Constituição da República, 1891).

uma sequência de constituições de caráter social, somente interrompida com o golpe de 1937, que instituiu o Estado Novo e com o golpe de 1964, que implantou no país uma ditadura militar – que iria durar até o ano de 1985. Portanto, entre 1934 e 1988, o Brasil teve três Constituições democráticas e sociais (1934, 1946 e 1988) e duas, foram resultados de regimes antidemocráticos (1937 e 1967).

A Constituição brasileira de 1934<sup>10</sup> surge em um ambiente conturbado de crise econômica, política e social. O texto constitucional não menciona a região metropolitana, talvez, pondera Teixeira (2009), com receio, diante do fato de que no anteprojeto da própria Constituição, formulado pela Comissão do Itamaraty, tinha uma proposta para a formação de uma entidade de direito público interno para gestar os assuntos regionais, o que poderia desagradar aos Estados e à própria União.

Mas a Constituição de 1934 não foi só desapontamentos; ao contrário, além de ser a primeira de caráter social, refletindo conquistas já alcançadas por países como a Alemanha e o México, montou uma estrutura para garantir a autonomia dos Municípios, estabelecendo, no Art. 13, a autonomia política, com a eleição de prefeitos e vereadores – exceto nas capitais e estâncias hidrominerais –, a financeira, com a destinação de receitas próprias, e a administrativa, outorgando-lhe ainda a competência para organizar os serviços municipais.

O Brasil foi, até mais da metade do século XX, um país predominantemente agrário. A industrialização tardia, se comparada com aquela pela qual passaram os países europeus, provocou, em poucas décadas, o deslocamento de parte da população que vivia no campo para as cidades. De certa forma, o ambiente predominantemente rural das primeiras seis décadas ajuda a entender o porquê de, no cenário interno, fazer pouco sentido tratar-se das cidades metropolitanas.

Avanço significativo, no caminho do reconhecimento das cidades metropolitanas e da importância da articulação interfederativa, foi dado pela Constituição brasileira de 1937 que, em seu Art. 29, estabeleceu:

---

10 “Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - a organização dos serviços de sua competência. § 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.” (BRASIL, Constituição da República, 1934).

Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. (BRASIL, Constituição da República, 1937).

O problema da Constituição brasileira de 1937 é que alguns de seus dispositivos, por força do regime que se implantou no Brasil, não produziram maiores consequências práticas, ou seja, sequer saíram do papel.

A Constituição brasileira de 1946, no lugar de estabelecer avanços no sentido da integração regional, recuava e voltava a silenciar-se quanto às possibilidades de arranjos interfederativos. Este silêncio, contudo, teria uma explicação. À época defendia-se que a temática regional deveria ser da alçada dos Estados membros, tanto foi assim que, várias Constituições estaduais, inclusive a da Bahia, no Art. 100, trouxeram a possibilidade de os Municípios se associarem para uma gestão comum de determinadas matérias.

Em que pese a Constituição de 1946 ter deixado de ir além em matéria de pacto interfederativo, foi a primeira Carta brasileira a introduzir o mecanismo de “transferências intergovernamentais diretamente da esfera federal para os Municípios” (PORTELLA; TEIXEIRA, 2016, p. 633). As transferências, atualmente, se constituem numa parte significativa das receitas municipais<sup>11</sup>.

A Constituição brasileira de 1967, no §10 do Art. 157, deu o decisivo salto para a afirmação das regiões metropolitanas, admitindo, no capítulo da Ordem Econômica e Social, que a União poderia criar<sup>12</sup> RMs envolvendo Municípios que integrassem uma mesma comunidade socioeconômica, independentemente de sua vinculação administrativa:

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a

---

11 O problema é que quando esta dependência econômica dos entes subnacionais é tamanha em relação ao ente central, pode vir a configurar um quadro que Paulo Bonavides (2004) denominou de federalismo de subordinação.

12 Ranieri (1994) observa que da vertente autoritária do federalismo cooperativo, adotado pela Constituição de 1967, surgiu o federalismo de integração e regional. Menciono (2014) cita como exemplo de postura do Estado fruto do federalismo cooperativo que levou à centralização, a criação dos Estados membros, pela União, sem qualquer participação do próprio sujeito (Estado membro) recaindo a responsabilidade apenas sobre a União.

mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, Constituição Federal, 1967).

Sob a égide da Constituição de 1967 foram constituídas nove regiões metropolitanas; oito, por meio da Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, e uma, pela Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Entre 1974 e 1988, nenhuma outra região metropolitana foi constituída no Brasil.

Afirma Fernandes (2004) que o intuito, na Constituição de 1967, era fazer com que os Municípios resolvessem os problemas comuns conjuntamente. Ocorre que a União editou a Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, e estadualizou as gestões metropolitanas, uniformizando um modelo de governo metropolitano que contemplava um Conselho Consultivo e outras estruturas comuns, apesar das sensíveis diferenças que já se destacavam entre as RMs do país. A Região Metropolitana de Belém, instituída mais sob inspirações políticas do que técnicas, contrabalançava com a Região Metropolitana de São Paulo, com 36 Municípios e já uma metrópole consolidada.

Fernandes (2004, p.80), a respeito do ambiente criado após a LC nº 14, de 1973, afirma: “criou-se um contexto de gestão metropolitana estadualizado, com total exclusão dos municípios, os quais participavam do conselho consultivo, que não tinha poder deliberativo”.

A Constituição brasileira de 1988 promoveu duas importantes alterações em relação ao que tinha feito a Constituição de 1967 quanto às RMs: a primeira, trabalhou a matéria no Título III, Da Organização do Estado e, a segunda, deslocou a competência para instituir as regiões metropolitanas da União para os Estados membros:

Art. 25 [...]

3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Mas, sem dúvida, no plano da política urbana metropolitana, a Constituição brasileira de 1988 foi extremamente pródiga com os Municípios, pois além de dar-lhes



o *status* de entidade federada no Art. 18, entregou aos Municípios o protagonismo da execução da política urbana, conforme Art. 182.

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

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Não obstante, estabeleceu também a Constituição Federal de 1988 que as políticas públicas urbanísticas deveriam ser construídas de forma integrada, com a participação de todos os entes federados. Neste sentido, apresentou um texto harmonioso com a proposta de um desenvolvimento pluralista para o país e para as cidades.

A articulação entre os atores metropolitanos não deve comprometer valores culturais e socioeconômicos de cada comunidade. David Harvey (2012) a tal respeito chama a atenção para as mudanças que foram se consolidando sobre o território, movidas, muitas vezes, pela lógica capitalista, ao ponto de, em alguns casos, não se reconhecer antigos espaços.

Apenas com a descentralização administrativa não se resolve o problema que está centrado na associação do desenvolvimento à lógica exclusiva do capital. Harvey (2012), comentando as reformas introduzidas na China, a partir de 1979, explica que a delegação de poderes administrativos para governos regionais e metropolitanos significou expansão do capital e concentração de poder político em Pequim.

Os efeitos da descentralização para o desenvolvimento irão variar, ainda, conforme expõe Tullia Gabriela Falletti (2010), segundo a cronologia em que se dá os tipos de descentralização, a considerar, a descentralização política, administrativa e fiscal.

O governo central, informa Tullia Falletti (2010), em que corrobora Cecília Viana (2014), irá preferir a descentralização administrativa à fiscal e, por fim, à política. Já os Governos periféricos irão preferir a descentralização política à administrativa e, por fim, à fiscal.

A análise de Falleti (2010) ajuda a entender o caminho que deve ser perfilhado no contexto da governança metropolitana para se potencializar os efeitos da descentralização.

De alguma forma, a Constituição brasileira permaneceu atual, apesar de seus quase 30 anos de promulgação, sufragando uma tese de desenvolvimento endógeno, baseada na descentralização, até hoje bastante consistente.

Sintetizando, antes de 1988, os Municípios não eram, ainda, entidades federadas, o que, de alguma forma, justificava relativa hegemonia dos Governos Centrais na governabilidade metropolitana. Desta forma, o problema jurídico adquiriu a relevância que tem hoje em virtude da Constituição Federal de 1988, pois; de uma só vez: i) alçou os Municípios à condição de entidades federadas; ii) outorgou aos Estados membros a competência para criar as regiões metropolitanas; iii) consagrou o regime democrático, garantindo a participação popular, na forma direta ou por representantes, devidamente eleitos, inclusive em escala local; não mais com restrições<sup>13</sup>; iv) deu proeminência aos Municípios na execução das políticas urbanas e v) estabeleceu a competência concorrente para as três esferas federadas legislarem em matéria de direito urbanístico<sup>14</sup>. Cada uma destas novas diretrizes constitucionais, a seu turno, ajudou a criar um ambiente de conflito entre as entidades federadas, especialmente os Estados membros e os Municípios, pelo território metropolitano.

É importante entender como e por que se chegou ao estágio atual. Para tanto, será apresentado um cenário histórico das instituições metropolitanas no Brasil.

#### **4.1.1 A Instituição das Regiões Metropolitanas**

Bernardes et al. (1971), analisando o crescimento das cidades em vários países,

---

13 A Constituição de 1967, em seu Art. 16, estabelecia a competência do Governador para nomear os Prefeitos das capitais e dos Municípios considerados, por leis estaduais, estâncias hidrominerais.

14 A tal respeito, é importante a observação de Daniela Libório: “Neste sentido, a exclusão do ente municipal na disposição do Art. 24 é aparente, pois quando a União e Estado membro não legislarem sobre matérias que interferem no interesse local, o município poderá legislar suplementarmente dentro dos parâmetros estabelecidos nos parágrafos do Art. 24. Na verdade, a instância local é quem detém a competência material e legislativa para realizar a política urbana, conforme determina o art. 182 da Carta Magna. Significa dizer que o Poder Executivo municipal tem um papel de grande importância (insubstituível até) na realização e concretização da organização e adequação do espaço urbano dentro de princípios e diretrizes que tragam um desenvolvimento equilibrado e saudável para a população”. (LIBÓRIO, 2004. p. 40)

afirmaram, ainda nos anos 70, que nunca se viu tão acentuado processo de urbanização. Muitas cidades, sob o impacto desse movimento, ultrapassaram seus limites político-administrativos, constituindo-se em cidades metropolitanas.

Outros núcleos urbanos foram se incorporando às cidades polo, integrando o que se convencionou chamar de área metropolitana. No Brasil, no início desse processo, era possível observar uma franja urbano-rural circundando o ambiente de concreto. Este cenário hoje é praticamente inexistente.

Esses grandes complexos gerados pela expansão desordenada das cidades acusam de forma aguda todos os problemas característicos dos maiores centros urbanos: crescimento rápido, insuficiência da rede de equipamentos básicos e de habitações, deficiências no sistema de transporte, dificuldades de circulação etc.

Vários desses problemas ultrapassam a escala local e deverão ser resolvidos conjuntamente entre Estado e Municípios. A indefinição acerca da governança metropolitana resulta em prejuízo para todos.

Putnam, Leonardi e Nanetti (2006) descrevem a situação do fazendeiro que se recusa a ajudar na colheita do fazendeiro vizinho porque teme, com alguma razão, não ser retribuído com o mesmo favor quando lhe for a vez de colher. Esta situação acaba causando perdas para ambos os fazendeiros. A falta de um entendimento entre o Estado da Bahia e o Município do Salvador, acerca do modelo de governança interfederativa, impacta negativamente no desenvolvimento da RMS e todos os *players* deixam de ganhar.

No Brasil, no final da década de 1960, notava-se uma atenção maior com as formações urbanas reconhecidas como áreas metropolitanas. Alguns órgãos tiveram papéis relevantes na conscientização da necessidade de atacar o problema metropolitano, a exemplo, do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Toda essa efervescência de debates e discussões em torno da temática urbanística, com produções acadêmicas e estudos produzidos pelos órgãos acima mencionados e outros, levou à inserção do §10 no Art. 157 da Constituição brasileira

de 1967. Neste momento, a Constituição reconhece o crescimento da malha urbana sobre o território, tendo como eixo a metrópole.

Bernardes et al. (1971, p. 121) reuniram algumas características que integrariam o conceito de metrópole:

A metrópole é definida a partir de certas características marcantes, dentre as quais podem ser destacadas: a) grande concentração populacional; b) complexidade e multiplicidade de funções; c) núcleos intensos de fluxos de intercâmbio; d) presença de equipamentos em quantidade e qualidade proporcionais à sua importância como centros de decisão nacional ou regional; e) inter-relação entre as partes que a compõem, as quais desempenham em seu interior, funções específicas.

Apesar de o debate em torno da extensão dos caracteres que definem uma metrópole datar de mais de quatro décadas, sua definição legal e sua vinculação a estudos técnicos propostos pelo IBGE, somente ocorreu, recentemente, com o Estatuto da Metrópole, por meio da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Art. 2º, Inciso V:

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 [...]. (BRASIL. Estatuto da Metrópole, 2015).

Sem violar o poder local das demais instâncias político-administrativas, cuja autonomia e autoridade devem ser respeitadas, nos termos da legislação vigente, a cidade polo (metrópole), a partir da institucionalização das regiões metropolitanas - inicialmente, pela União, e, depois, pelos Estados membros - além de ganhar um Estatuto que leva seu nome, mereceria que fossem criados arranjos jurídicos, que respeitassem o tamanho de sua importância, frente aos complexos problemas que alcançam as áreas de sua direta influência.

A criação das RMs, apontam Bernardes et al. (1971), pode representar um fator de desenvolvimento, pois se reconhece que a grande cidade deve desempenhar um papel importante nesse processo de integração.

Por esta razão, resta controversa a opinião de Serrano sobre a competência estadual para definir, isoladamente, o modo de administração da RM:

A região metropolitana, por não ser uma entidade política, pressupõe o domínio administrativo e decisório do Estado e dos Municípios, de forma equânime, no sentido de que ao Estado recairá a incumbência de definir o modo de administração a ser dispensado a cada região, não retirando dos Municípios, porém a capacidade de ingerência nas funções públicas de interesse comum. (SERRANO, 2009, p. 124).

Apesar de tal sentença ter se incorporado ao texto do Estatuto da Metr pole, Art. 5 , Inciso III, ela denota certo descompromisso com a cidade polo e com as demais instâncias político-administrativas da região metropolitana.

Art. 5  As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3  e 4  desta Lei definirão, no mínimo:

I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou fun es públicas de interesse comum que justificam a institui o da unidade territorial urbana;

III – a conforma o da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organiza o administrativa e o sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas; e

IV – os meios de controle social da organiza o, do planejamento e da execu o de fun es públicas de interesse comum.

Em passagem, mais   frente, Serrano (2009, p. 131/132), sobre a RM, propõe a seguinte inflexão:

Passam a constituir a tessitura mesma daquelas localidades e, por isso mesmo, devem ser planejadas e executadas em conjunto por uma administra o unificada e aut noma, mantida por todos os municípios da região, na propor o de seus recursos e, se este forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado, até pela União, porque os seus benefícios se estendem aos governos estadual e federal.

Fica a impressão de que no trecho acima, Pedro Estevam Serrano   mais claro ao pontuar o papel do Estado e da União, dando a entender que o exercício de suas fun es, em  mbito metropolitano, ao menos quanto   execu o de políticas urbanas, deve obediência ao princípio da subsidiariedade<sup>15</sup>.

15 O princípio da subsidiariedade - aqui empregado - significa que o Estado membro e a União reconhecem que, em rela o   execu o de políticas públicas metropolitanas, o Município   o seu primeiro titular e, portanto, deverão agir, quando for o caso, de forma a suplementar ou complementar uma atividade, o fazendo apenas quando, os Municípios solicitarem ou houver acordos interfederativos, ou ainda, as instâncias locais se mostrem incapacitadas de atender satisfatoriamente/eficientemente aos compromissos assumidos em lei e/ou em acordos, preferindo, Estados membros e a União, sempre que possível, uma atua o cautelosa, em lugar de uma interven o, admitida esta somente em condi es excepcionais, ou seja, extraordinária.

Uma atuação por parte dos Estados e da União, predominantemente de caráter complementar ou suplementar e, excepcionalmente, de caráter interventor, no que toca à implantação de políticas públicas metropolitanas, em nada desmerece o papel e a importância dessas entidades; ao contrário, apenas reflete a natureza plural de nosso sistema federativo.

O princípio da subsidiariedade não representa uma menos valia para a instância político-administrativa. Este juízo de valor negativo acerca da subsidiariedade apenas contribui para fortalecer o chamado jogo de soma zero e tornar, ainda mais difícil, a articulação entre os atores políticos.

O federalismo cooperativo, princípio presente na Constituição Federal de 1988, pressupõe uma atuação conjunta das entidades federadas sob diversos assuntos: transporte, ordenamento e uso do solo, educação, saúde, saneamento básico etc. Deste modo, é preciso que os governos centrais e periféricos consigam dialogar e se respeitem mutuamente dentro do território metropolitano, onde haverá a necessária coexistência de forças.

Baracho (1997, p. 17), ao tratar do pluralismo, asseverou:

O pluralismo não é apenas uma maneira nova de afirmar a liberdade de opinião e de crença. É um sistema que vincula a liberdade na estrutura social [...]. O pluralismo conduz a um processo de equilíbrio entre múltiplas tensões na ordem social. [...]

A Constituição brasileira de 1988 adotou o pluralismo, tendo como uma de suas vertentes o pluralismo político. A tal respeito, Pinto Júnior (2011, p.37) comenta:

[...] o fracionamento do poder em grupos independentes não significa a fragilidade da soberania, mas a sua unificação através da vontade política comum e uma [...]. As características do pluralismo político são externadas pela liberdade de associação, possibilidade de

---

Baracho (1997, p. 37) conclui que a “descentralização é um domínio predileto de aplicação do princípio de subsidiariedade, sendo que a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia. A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio de subsidiariedade pode ser aí invocado. A descentralização é um problema de poderes, seja financeiro ou qualquer outro que proponha efetivá-la, bem como de competências. O princípio de subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização. A compreensão do princípio de subsidiariedade, em certo sentido, procura saber como em organização complexa, pode-se dispor de competências e poderes. Aceitá-lo é, para os governantes, admitir a idéia, pela qual, as autoridades locais devem dispor de certos poderes”.

participação nas deliberações do poder e a existência de consensos sociais mínimos de cunho axiológico.

Pode se observar que a Constituição vigente, desde seu preâmbulo, faz uma verdadeira apologia ao pluralismo.

#### PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, **pluralista** e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (grifo nosso). (BRASIL. Constituição Federal, 1988).

Tomando o pluralismo como fundamento, Baracho (1997, p. 17/18) retoma a discussão em torno do federalismo e do compartilhamento de poder para sentenciar:

A legitimidade do conflito decorre da integração dos corpos intermediários, através do consenso e da tolerância, propiciando o máximo de convivência comunitária. A multiplicidade do Estado contemporâneo conduz ao realce que vem sendo dado à relação Estado e Comunidade, principalmente nas sociedades onde ocorre sólida base comunal propiciando maior interação entre poder central e poderes periféricos (federalismo, regionalismo e municipalismo).

O Estatuto da Metrópole defende a autonomia municipal, mas não é explícito quanto à participação das instâncias político-administrativas locais na construção de documentos importantes para a RM. O Art. 5º da Lei nº 13.089, de 2015, ao tratar das matérias que devem integrar a Lei Complementar estadual de instituição da RM, não menciona a necessária participação dos Municípios.

Daury Cesar Fabríz (2010, p. 91), sobre a impotência do poder municipal, afirma que:

A defesa do poder municipal longe de representar uma reação à forma federativa de Estado representa, isto sim, um reforço no sentido de contemplar a própria essência do Estado Federal, e mesmo os fundamentos do Estado Democrático encontram-se na dependência da descentralização do poder, conferindo aos municípios mais competência e fazendo com que o cidadão reforce cotidianamente sua posição na sociedade por meio do processo democrático.

Rui Machado Horta (1986), comentando acerca do desmembramento de um Estado membro, sinaliza para a necessária participação da sociedade civil neste procedimento.

A instituição de RMs impacta claramente no exercício das competências municipais. Trata-se de um reconhecimento oficial de que um interesse, antes de escala predominantemente local, passa à escala regional. Neste caso, como sinalizado pelo Supremo Tribunal Federal, corte maior de Justiça no Brasil, a função pública de interesse comum, é agora parte das competências do Estado membro e dos Municípios.

Não obstante a região metropolitana não tenha natureza de entidade federada<sup>16</sup>, como sinalizado por Michel Temer (2008), a nova organização administrativa que se forma a partir de seu aparecimento no mundo jurídico, impõe, por razões democráticas, que as autoridades representativas dos Municípios e, obviamente, a sociedade civil participe de alguma forma deste processo.<sup>17</sup> Ainda que não seja para instituir a RM, porque a Constituição brasileira garantiu esta primazia aos Estados membros, dando a este ato natureza política, mas, por certo, para organizá-las.

Sobre a participação dos Municípios nas soluções administrativas da RM, Mencionio (2014, p. 50) aduz:

A criação das Regiões metropolitanas exige soluções administrativas comuns entre os municípios limítrofes, como, por exemplo, relacionadas ao transporte e planejamento urbanos, saneamento e preservação ambiental.

A Constituição brasileira de 1988, quanto à política urbana, fez uma opção por aplicar o federalismo do tipo centrífugo; qual seja, aquele que procura fortalecer os governos periféricos.

---

16 Temer (2008, p. 114), sobre o questionamento se as Regiões Metropolitanas seriam ou não entidades federadas, argumentou: “Será a Região Metropolitana uma quarta esfera de governo, uma pessoa dotada de capacidade política? Se não for, caracteriza-se como pessoa de capacidade administrativa? Ainda, será pessoa? De logo se afirme que a região metropolitana não é dotada de personalidade. Com este dizer fica afastada a idéia de governo próprio ou, mesmo, de administração própria. Não é pessoa política nem administrativa. Não é centro personalizado. Não é organismo. É órgão”.

17 Quanto mais poder se dá o Estado membro dentro da organização regional, menos plural é a sociedade metropolitana e mais homogeneizador é o discurso. O caminho é compartilhar a liderança entre os atores locais, ora pela participação direta nas decisões político-administrativas, ora pela participação indireta por representantes deviatamente eleitos para tal.



Baracho (1997, p. 38) afirma que, comumente, o princípio da subsidiariedade está implícito no ordenamento jurídico:

O princípio de subsidiariedade, nem sempre, encontra-se inscrito em texto, nem os governantes reclamam que ele não possa ser levado em consideração. Trata-se de noção, na maioria das vezes, de ordem doutrinária. Não se pode esquecer, entretanto, que o princípio conduz a problemas essenciais da descentralização. As análises das reformas descentralizantes, em épocas anteriores, mostram que, freqüentemente, os debates verificavam os aspectos de detalhe, perdendo a visão de conjunto. Muitas dessas investigações aparecem hoje como secundárias. Posteriormente, na perspectiva do princípio de subsidiariedade os problemas de descentralização são, essencialmente, questões de poderes e de competências. Na elaboração de seu significado, natureza e demais aspectos, quanto à descentralização, entende-se que se deve ampliar a liberdade e os poderes das demais coletividades, por alguns denominados de territoriais, sem sacrificar o que é essencial nas funções do Estado.

O princípio da subsidiariedade tem duplo sentido: positivo e negativo. No sentido positivo, a subsidiariedade significa que o Estado membro ou a União é obrigada a intervir na execução das políticas metropolitanas sempre que as hipóteses legais para sua ocorrência estejam presentes. Por outro lado, no sentido negativo, a subsidiariedade implica no dever de o Estado membro e da União de não interferirem na execução das políticas públicas metropolitanas sem as motivações legais ou convencionais.

A Lei nº 13.089, de 2015, refere-se à metrópole em quatro oportunidades de forma direta, todas se concentram entre o preâmbulo e o Art.2º e, em nenhuma delas, lhe dá qualquer destaque, considerando a participação que poderia ter a cidade-sede sobre a definição das estruturas administrativa e financeira, e dos rumos da política metropolitana, subvalorizando o papel da cidade-sede como agente mais próximo dos diversos atores sociais.

LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.

Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei, denominada 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, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do

art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

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. (BRASIL, 2015).

A cidade-sede e os demais Municípios metropolitanos são o núcleo de qualquer região metropolitana. Na Espanha ou na Itália, assim como em vários outros países europeus e da América do Norte, a exemplo dos Estados Unidos da América e do Canadá, os Municípios assumem a condição de agentes políticos centrais na governança metropolitana.

A considerar que tanto a Espanha quanto a Itália são estados unitários e mesmo assim descentralizados em suas governanças metropolitanas, com mais razão os estados federados deveriam prestigiar as entidades periféricas.

Compreendendo esse fato, a Alemanha, conforme expõe Baracho (1997) consagrou o federalismo como sistema mais capacitado de proteção das liberdades, das minorias, da diversidade histórica, das identidades e da democracia, justificado por sua eficiência.

A integração faz-se com respeito à autonomia, que, por sua vez, implica numa leitura não ampliativa dos poderes do governo central:

O dinamismo do federalismo, relacionado com o princípio de subsidiariedade, leva à correlação entre integração e autonomia, criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados que fazem parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais (grifo nosso). (BARACHO, 1997, p. 50).

A par de tudo isso, muito embora o federalismo conte com séculos de existência, a dialética entre o geral e o particular parece estar longe de ter um desfecho. Pelayo

(1967 apud HORTA, 1986) tratou da unidade dialética de duas tendências contraditórias, a tendência à unidade a tendência à diversidade:

Assegurar a coexistência entre esses múltiplos ordenamentos, o da Federação, que é central, e os Estados membros, que são parciais, é a função da Constituição Federal, ao mesmo tempo, como adverte KELSEN, a Constituição da Federação ou União e a constituição dos Estados membros (Hans Kelsen – “Teoria Generale del Diritto e dello Stato” – Edizioni di Comunità – 1952 – Milano – p. 322).

[...]

O convívio harmonioso entre os ordenamentos estaduais, entre a União e os Estados membros, perdura ainda como grande desafio à criatividade técnica do constituinte federal, quando já percorrido quase duzentos anos da implantação constitucional dessa forma de Estado, a partir de sua recepção inominada na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, de 17 de setembro de 1787. A técnica de coexistência nem sempre consegue sobrepujar o que *Garcia Pelayo* qualificou da “unidade dialética de duas tendencias contraditórias: a tendência à unidade e a tendencia à diversidade” pela permanencia no Estado Federal desses dois momentos contraditórios – a coesão e o particularismo –, os quais dependem de uma série de fatores extraconstitucionais de índole natural, económica, social (Manuel Garcia Pelayo – “Derecho Constitucional Comparado” – Manuales de la Revista de Ocidente – Madrid – 8ª edição – 1967 – pags. 218). (PELAYO, 1967 apud HORTA 1986, p. 11).

A Constituição brasileira de 1988 buscou estabelecer um federalismo do tipo cooperativo; porém, sob uma roupagem que Horta (1986) denominou de federalismo de equilíbrio, ou seja, um sistema de estado que inibisse a tendência centralizadora do federalismo puramente cooperativo adotado pela Carta de 1967.

A natural inclinação do federalismo cooperativo é a de fortalecer o governo central ou, como sugere Bonavides (2004) converter-se num federalismo de subordinação (demasiada dependência dos entes subnacionais ao ente central).

Embora boa parte da doutrina jurídica, segundo Serrano (2009), defenda que a atuação administrativa sobre a RM comporte aos Estados membros, esta tese, diante de tudo que já foi dito, põe em xeque esta sentença, a partir do viés descentralizador e democrático que deveria presidir a governança metropolitana no Brasil.

Para tanto, foram apresentadas, até o momento, algumas experiências internacionais, com destaque para duas: o modelo de governança estabelecido para a região metropolitana de Barcelona, na Espanha, e o modelo de governança da região metropolitana de Turim, na Itália.

A partir dessas vivências, cujos caminhos foram distintamente percorridos por Barcelona e Turim, mas que encontram, em algum momento de suas histórias, pontos em comum entre si e com a fórmula proposta pelo Estado da Bahia para a governança da região metropolitana de Salvador, é que se fortalece o sentimento de que a ausência de discussão da criação da Entidade Metropolitana com os Municípios e demais atores interessados, associada ao protagonismo do governo central (o representante do Estado membro é o único que pode presidir o Colegiado Metropolitano) estaria a revelar uma situação incompatível com o estágio atual do panorama geopolítico e jurídico brasileiro e, naturalmente, a contrariar as boas práticas internacionais.

#### **4.1.2 O Reconhecimento Geográfico e Jurídico das Regiões Metropolitanas**

Como advertiu-se no início deste capítulo, a expansão das áreas de influência da metrópole trouxe dificuldades para se delimitar a região metropolitana e, portanto, para a gestão de funções de interesses comuns. Mas, antes de tratar da gestão e de seus arranjos jurídicos, como se identificar uma área metropolitana?

Segundo o IBGE, o Brasil passou por duas fases dentro do processo de institucionalização das regiões metropolitanas: o período entre 1960 e 1970, no qual o mote era a industrialização e, após 1988, quando a criação das RMs passou a ficar a cargo dos Estados membros.

A institucionalização das regiões metropolitanas no País vai apresentar duas fases: a primeira, no meio da década de 1960 e durante a de 1970, como parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo; a segunda etapa iniciada com a Constituição Federal do Brasil, de 1988, que facultou aos estados a competência de criar regiões metropolitanas. (IBGE, 2017).

Desde 1910, noticiam Roca, Moix e Arellano (2012), o Censo dos EUA regula os distritos metropolitanos fixando critérios baseados em aspectos físicos, demográficos e econômicos. Diferentemente, a Espanha não dispunha de uma instituição que definisse os critérios para a formação das RMs, como afirma Carmen Navarro Gómez (2009). No Brasil, embora o IBGE promovesse estudos sobre as regiões metropolitanas há vários anos, só depois do Estatuto da Metrópole, em 2015, passou a ser obrigatório aos Estados membros a observância de critérios que ainda estão por

ser definidos pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). Antes, requisitos de ordem técnica nem sempre prevaleciam aos interesses políticos. Como já informado no capítulo 3 desta tese, o Estado de Santa Catarina tem 100% (cem por cento) dos seus Municípios na condição de metropolitanos.

Lourenzo López Trigal (2015, p. 48/49) define geograficamente uma área metropolitana como sendo:

Área urbanizada de alta densidade e complexidade em que há contiguidade espacial, uma homogeneidade de características e um elevado grau de interrelação funcional e interdependência entre os diversos núcleos e, por vezes, municípios, em termos de deslocamentos cotidianos, atividade económica, sendo percebidos por seus moradores como âmbito de referência espacial. (Tradução nossa).<sup>18</sup>

Bernardes et al. (1971) apontaram quatro fatores básicos para a caracterização da área metropolitana: (i) massa populacional aglomerada; (ii) extensão da área urbanizada sobre o território de mais de uma unidade administrativa; (iii) integração econômica e social do conjunto e (iv) complexidade das funções desempenhadas.

As áreas metropolitanas comportam importante massa de população e constituem grandes adensamentos populacionais alimentados por migrações internas e expressivas, precedentes de sua periferia imediata, da região de influência da metrópole e de outras áreas do país.

Castañer et al. (2005) relatam que, a partir do final do século XX, os movimentos pendulares entre os Municípios passaram a ganhar cada vez mais destaque dentre os fatores que se levam em conta para se checar o grau de influência de uma cidade sobre outras.

Em igual sentido (IBGE, 2009, p. 4):

Os movimentos pendulares são cada vez mais importantes para o entendimento da dinâmica urbana. São utilizados para: • estudos da organização funcional dos espaços regionais e delimitação de regiões metropolitanas; • dimensionar e caracterizar os fluxos gerados quanto

---

18 Área urbanizada de alta densidad y complejidad en la que existe una contiguidad espacial, una homogeneidad de rasgos y un elevado grado de interrelación funcional e interdependencia entre los diversos núcleos y, en ocasiones, municipios, en términos de desplazamientos, relaciones cotidianas, actividad económica, siendo percibida por sus moradores como ámbito de referencia espacial.

a finalidade, para o estudo e para o trabalho e ambos; • subsidiar o planejamento urbano, em especial os transportes.

A análise dos movimentos pendulares foi eleita como de fundamental importância, pelos técnicos do IBGE, para a aferição do grau de integração entre as cidades. Já fazia parte, na década de 1960, dos critérios a serem observados para o levantamento das primeiras RMs brasileiras e, em relatório mais recente intitulado, *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil* (APCUB), publicado pelo IBGE no ano de 2016, o próprio Instituto reforça este aspecto na caracterização da cidade metropolitana.

Oliveras e Cartanyà (2015, p. 8, tradução nossa) a respeito das áreas urbanas na França e na Áustria, apresentaram o seguinte enunciado:

Na França uma área urbana é um conjunto formado por um polo urbano que tem que ser uma aglomeração urbana que ofereça no mínimo 10.000 empregos, e no anel peri-urbano que rodeia o polo central devem trabalhar pelo menos 40% da população ativa residente, ou trabalhar em um município fortemente atraído pelo polo urbano. Na Áustria foram estabelecidas algumas regiões urbanas, que agrupam no mínimo 15.000 habitantes em uma área aonde a separação entre as casas não pode exceder a 500 metros, e os municípios devem ter pelo menos 30% da população residente ativa trabalhando no pólo central.<sup>19</sup>

Quanto maiores e mais intensos são os movimentos pendulares entre as Instâncias Locais, maiores são as chances de existirem níveis elevados de interdependência entre os Municípios. Não apenas os limites físicos entre os Municípios vão perdendo a clareza, mas a própria relação espacial das pessoas com o lugar. A expansão das cidades metropolitanas implica a reavaliação das estruturas de representação democrática, quiçá a formação de uma circunscrição eleitoral<sup>20</sup> regional, o que hoje não está contemplado no ordenamento jurídico brasileiro.

Outra característica básica de uma área metropolitana que se encontra no

---

19 En Francia un área urbana es un conjunto formado por un polo urbano que tiene que ser una aglomeración urbana que ofrezca como mínimo 10.000 empleos, y en la corona periurbana que rodea el polo central deben trabajar por lo menos el 40% de la población activa residente, o trabajar en un municipio fuertemente atraído por el polo urbano. En Austria se han establecido unas regiones urbanas, que agrupan como mínimo 15.000 habitantes en un área en donde la separación entre las viviendas no puede ser superior a 500 metros, y los municipios han de tener por lo menos el 30% de la población residente activa trabajando en el polo central.

20 Segundo o Art. 86 do Código Eleitoral Brasileiro, “nas eleições presidenciais, a circunscrição serão País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município”. (BRASIL, Código Eleitoral, 1965)

Documento de Discussão, publicado no ano de 1971, na Área de Desenvolvimento Regional e Social no Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, diz respeito à extensão da área urbanizada por contiguidade sobre o território de mais de uma unidade administrativa local – mais de um Município, no caso brasileiro.

No citado documento elaborado por técnicos do IPEA afirma-se que:

A proximidade ou mesmo contiguidade de organismos urbanos que abrigam grande massa de população não basta para caracterizar uma área metropolitana. Essa condição é somente reconhecida quando a nucleação urbana e as demais instâncias político-administrativas acusam uma integração no plano econômico e social. As migrações diárias de trabalho das áreas residenciais periféricas para o núcleo da aglomeração, expressam a primeira e mais frequente forma de integração.

[...]

O último grupo de características diz respeito à presença no agregado urbano ou mais particularmente, em sua cidade-núcleo, de uma concentração de funções econômicas, sociais, culturais e administrativas que por sua projeção fora do âmbito metropolitano, a (sic) nível nacional ou regional, mereçam ser agrupadas sob a expressão função metropolitana. (IPEA, R.A.P., nº 01, 1971, p. 129-130)

Algumas regiões metropolitanas ao redor do mundo têm apresentado como característica o policentrismo, isto é, mais de um centro direcional. Este fenômeno foi registrado por Toscano Gil (2010), que o localiza na fase pós-industrial e que provoca uma diminuição da dependência de algumas regiões à sua cidade-sede. Poder-se-ia dizer que, por exemplo, a região metropolitana de Barcelona estaria mais próxima deste novo perfil que a região metropolitana de Madrid ou de Valencia, todas na Espanha.

Dadas as diferenças, ainda profundamente marcantes, socioeconômicas, entre a cidade-sede, Salvador, e as demais instâncias político-administrativas, a RMS não alcançou esse estágio no qual o protagonismo é compartilhado, de alguma forma, com outro Município.

A delimitação da área metropolitana no Brasil obedeceu a três critérios genéricos: população, atividade e integração, defendidos por Soares na I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia (CONFEGE), que ocorrera no ano de 1969, conforme consta na publicação *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no*

*Brasil* (APCUB), disponibilizado na rede mundial de computadores, pelo IBGE, em 2016.

Para as primeiras nove regiões metropolitanas, oito criadas pela Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973 e uma pela Lei Complementar nº 20, de 1974, foram utilizados estudos promovidos pelo IBGE, e adotadas de forma mais pormenorizada os seguintes critérios:

#### 1. Critérios demográficos

- População da cidade central com, no mínimo, 400 000 habitantes;
- Densidade demográfica de, no mínimo, 500 hab./km<sup>2</sup> para o distrito da cidade central;
- Densidade demográfica dos municípios vizinhos de, no mínimo, 60 hab./km<sup>2</sup> – se o município não preencher este requisito, pelo menos um distrito contíguo a outro município da área deve possuir esta densidade; e
- Variação da população no período 1950-1960 de, no mínimo, 45% no município ou em um distrito contíguo, conforme o item anterior.

#### 2. Critérios estruturais

- 10% da população ativa ocupada em atividades industriais;
- Nos núcleos dormitórios, esta percentagem é substituída pelo movimento pendular  $\geq 20\%$  da população deslocando-se diariamente para qualquer ponto da área; e
- Quando o valor da produção industrial for três vezes maior que o da produção agrícola.

#### 3. Critérios de integração

- Pelo menos 10% da população do município deverá deslocar-se diariamente, em viagens intermunicipais, para o município que contém a cidade central ou outros municípios da área (o critério foi recomendado para ser aplicado apenas à população urbana do distrito-sede ou distrito contíguo a outro município da área); e
- Índice de ligações telefônicas para a cidade central superior a 80, por aparelho, durante um ano. (IBGE, 2016b).



Tais critérios se assemelhavam aos aplicados nos EUA, que também consideram a expressão populacional para a definição da Standard Metropolitan Statical Areas (SMSA), como foi exposto por Bernardes et al. (1971).

O IBGE, atualmente, conforme se pode depreender das informações que constam no APCUB (2016), tem enfatizado na análise da interação urbana, o nível do movimento pendular, para qual existe, inclusive, uma fórmula:

$$II_A = \frac{X_{AB} + X_{BA}}{X_A} \quad \text{e} \quad II_B = \frac{X_{AB} + X_{BA}}{X_B} \quad (1)$$

Na qual:

IIA = Índice de integração do Município A;

IIB = Índice de integração do Município B;

xAB = Total de pessoas que moram no Município A e trabalham e estudam no Município B;

xBA = Total de pessoas que moram no Município B e trabalham e estudam no Município A;

xA = Total de pessoas que moram no Município A e trabalham e/ou estudam; e

xB = Total de pessoas que moram no Município B e trabalham e/ou estudam.

Serrano (2009) alude a três requisitos para a institucionalização da Região Metropolitana, considerando os termos da Constituição brasileira de 1988: a) existência de conurbação, b) vontade do Estado membro e c) aprovação de Lei Complementar estadual.

É possível dizer, então, que, segundo Serrano (2009), a existência jurídica da Região Metropolitana pressupõe, antes, sua existência geográfica. De igual maneira, a opinião de Mencio (2014, p. 50):

[...] as Regiões Metropolitanas são formadas pelo fenómeno da conurbação urbana, que promove a formação de um único aglomerado urbano que se espalha pelos limites territoriais de varios municipios, criando um único sistema socioeconómico, que necessita de planeamento, execução e organização das funções públicas de interesse comum.

A falta de compromisso, primeiro da União, depois dos Estados membros, com a presença de uma efetiva integração das Instâncias Locais com a metrópole, e, até mesmo, da classificação das cidades como metrópole, como foi o caso de Belém, na década de 1970, o não estabelecimento de critérios objetivos para a composição das

Regiões Metropolitanas, ao menos até a publicação da Lei nº 13.089, de 2015 e, por fim, a influência política sobre a decisão técnica, foram alguns dos fatores que acabaram provocando uma dissociação entre a realidade geográfica e a institucionalização das RMs, muitas vezes não coincidentes.

A tal respeito, Fernandes (2004, p.83) exemplifica:

Temos uma ordem metropolitana que tem servido a outros interesses. O fato de haver, hoje, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 34 municípios é uma aberração. Eles só servem para interesses de politiquinhos, porque, na verdade, a Região Metropolitana de Belo Horizonte, do ponto de vista das dinâmicas, das trocas, dos processos comerciais, financeiros, imobiliários e culturais, das relações de deslocamento, de geração de emprego, de renda, de consumo e de pagamento de tributos, não é essa dos 34 municípios. Mesmo na nossa primeira versão, entre 1973 e 1988, um dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte era Caeté, que não tinha absolutamente nada a ver com a realidade metropolitana, a não ser o fato de que era a terra do Governador Israel Pinheiro.

Esse desencontro do território geográfico com o território jurídico traz maiores dificuldades para o governo metropolitano. Se uma instância político-administrativa local não reúne condições geográficas para integrar o rol de Municípios indicados na Lei Complementar estadual de criação da RM, mas ainda assim foi incluída, sua participação no governo metropolitano seria legal, mas ilegítima.

Esta ilegitimidade não decorreria apenas de uma falta de rigor com os critérios apontados pelo IBGE, o que implicaria uma ilegitimidade técnica da norma. A ilegitimidade decorreria, sobretudo, do simples fato de que sua participação nas decisões político-administrativas metropolitanas comprometeria a estrutura do federalismo democrático e equilibrado, uma vez que, não sendo o Município parte do território metropolitano, não poderia ter assento nos órgãos deliberativos e consultivos do governo regional.

O Estatuto da Metrôpole trouxe avanços para a questão técnica. A partir deste marco regulatório, novas regiões metropolitanas só poderiam ser instituídas observando-se os critérios definidos e disponibilizados pelo IBGE, conforme dispõe o parágrafo único do Art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do caput deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços

bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

Entretanto, o §2º do Art. 5º da Lei nº 13.089, de 2015, preserva as regiões metropolitanas já criadas.

Art. 5º [...]

§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º.

Apresentada a forma de institucionalização das Regiões Metropolitanas, é o momento, então, de tratar da gestão do território metropolitano e de seus principais arranjos jurídicos.

#### **4.1.3 O Governo Metropolitano e os Arranjos Jurídicos de Integração**

Segundo Kooiman<sup>21</sup> (2003, p. 62), governar significa equilibrar as necessidades de governo com as capacidades de governar, buscando, de agentes distintos, um caminho para uma síntese. Lefèvre (2005) aponta que governar não seria apenas dar soluções para os problemas, senão também promover o desenvolvimento.

Em sua análise, Lefèvre (2005) aponta algumas das razões políticas para que haja um governo metropolitano: a) as regiões metropolitanas constituem unidades sociais e como tais deveriam estar representadas; b) as áreas metropolitanas devem responsabilizar-se por seus atos e prestar contas e isto só seria possível com a

---

21 Kooiman (2003, p. 62, tradução nossa) acerca das características da teoria de governo: "Sin embargo, una teoría de gobierno en la que sólo se consideraran las estructuras y procesos, sin tener en cuenta los actores que forman parte del gobierno, entraría en contradicción con nuestro intento de diseñar una teoría democrática de la gobernanza sociopolítica. Gobernar desde una perspectiva de interacción intentará, cuando sea posible, atravesar los (aparentemente) claramente definidos límites entre entidades separadas (como los que existen entre gobernantes y gobernados), centrándose en las interacciones *trans-limite* entre ellos. Estas consideraciones y distinciones contribuyen en sí mismas al poder analítico de las interacciones tal y como las conceptualizamos. Pero, junto a este análisis, las relaciones entre estos elementos también merecen atención; en otras palabras, la interacción es un concepto para la síntesis". Em português: "No entanto, uma teoria de governo em que se consideram apenas as estruturas e processos, sem levar em conta os atores que formam parte do governo, entraria em contradição com a nossa tentativa de desenhar uma teoria democrática da governança sociopolítica. Governar a partir de uma perspectiva de interação vai tentar, sempre que possível, atravessar os (aparentemente) claramente definidos limites entre entidades separadas (como os que existem entre governantes e governados), centrando-se nas interações transfronteiriças entre eles. Estas considerações e distinções contribuem em si mesmas para o poder analítico das interações tal e como conceituamo-las. Mas, junto a esta análise, as relações entre estes elementos também merecem atenção; em outras palavras, a interação é um conceito para a síntese."

individualização de um governo metropolitano; c) as estruturas institucionais metropolitanas descentralizariam o poder e inibiriam atos de corrupção; d) a dimensão municipal estaria aquém da necessária para a proteção do ecossistema e e) a qualidade de vida dependeria da coordenação de políticas públicas já que se trata de uma questão multissetorial.

As causas do governo metropolitano seriam seus próprios fins. Sendo a democracia um regime de governo constituído pelo povo e para o povo, seria natural que da constatação de uma sociedade metropolitana decorresse um governo de mesma escala que fosse representativo desta população.

Lefèvre (2005, p. 200-201), continuando sua análise, expõe sobre dois modelos de governabilidade metropolitana:

1º) modelo institucional – o qual comporta arranjos supramunicipais (estruturas autônomas, com recursos próprios e com representantes eleitos, como Greater London Council [GLC]), intermunicipais (estruturas constituídas, de forma voluntária ou compulsória, por aglomerados dos próprios municípios metropolitanos, suas receitas decorrem de contribuições feitas pelas próprias entidades), autoridades conjuntas com sentido metropolitano (se assemelham aos arranjos intermunicipais, porém, seus representantes não são eleitos diretamente) autoridades conjuntas intermunicipais inframetropolitanas (estruturas constituídas por uma parte dos municípios metropolitanos, em geral, de forma voluntária, como ocorre no Consórcio do Grande ABC) e autoridades conjuntas intermunicipais monosssetoriais (estrutura composta pelas autoridades conjuntas de âmbito metropolitano, como exemplo, a federação de trânsito na Alemanha, integrada por vários níveis governamentais);

2º) modelo não institucional – coordenação das estruturas que integram a RM (territórios que carecem de uma estrutura urbana mais consolidada e os próprios órgãos das entidades envolvidas promovem a cooperação; porém sempre de alcance inframetropolitano) e acordos entre entidades que fazem parte da RM (arranjos pontuais, como os acordos de programas na Itália).

Os primeiros arranjos jurídicos que serviram para formatar as regiões metropolitanas tiveram um viés tecnocrata e um alto grau de centralização financeira e de tomada de decisões, com o principal órgão (o conselho deliberativo) dominado pelos representantes indicados pelos governo federal e estadual. Em contrapartida, foi nessa época (década de 1970) que foram criados diversos órgãos estaduais para cuidar especificamente do planejamento, bem como houve também incentivos financeiros em diversos setores, como habitação, transporte e saneamento básico.

Com a crise fiscal enfrentada pelo Governo federal, nos anos 80, os fundos metropolitanos ficaram comprometidos. O modelo implantado pelos militares para a gestão das Regiões Metropolitanas dava sinais de derrocada, como afirma Klink (2009).

A redemocratização serviu também para fortalecer os Municípios e os Prefeitos que passaram a exigir mais transparência e maior grau de descentralização da gestão dos recursos dirigidos aos fundos metropolitanos.

A maior parte da literatura, conclui Klink (2009), é crítica quanto ao modelo estadualizado, acusando-o de atacar unicamente o setor de planejamento, com poucos resultados efetivos e reduzida capacidade de mobilização social junto às populações envolvidas.

A legislação estadual, que se seguiu à legislação federal, após 1988, acabou por contribuir com a formação de regiões metropolitanas constituídas de Municípios bastante heterogêneos, gerando contestações ao modelo impositivo do Estado membro.

Dessa forma, numa segunda fase dos arranjos jurídicos disponibilizados à articulação interfederativa metropolitana, ainda na década de 1980, começam a aparecer os consórcios públicos.

A este respeito, vale a pena conhecer os comentários de Klink (2009, p. 420):

No estado de São Paulo, por exemplo, o primeiro governador eleito, Franco Montoro, enxergou na instituição do consórcio uma forma simples e eficaz de promover a colaboração entre as cidades, particularmente num ambiente institucional que ainda não disponibilizava recursos, nem reconhecia, juridicamente, os arranjos horizontais.

Os consórcios públicos, todavia, se constituíam em instrumentos setoriais, com uma atuação focada e limitada. Só nos anos 1990 começaram a aparecer as agências e consórcios multissetoriais.

Um progresso importante veio, no ano de 2005, com a Lei nº 11.107, a chamada Lei dos Consórcios Públicos. O Governo federal, por meio do Ministério da Integração Nacional e Subchefia de Assuntos Federativos da casa Civil, após um bom período de debates, enfim fixou um marco regulatório para os consórcios públicos,

assegurando-lhes personalidade jurídica, o que permitia a estas entidades, por exemplo, contraírem empréstimos diretamente.

Dois anos antes, em 2003, o Governo Federal já havia criado o Comitê de Articulação e Pactuação Interfederativa (CAF). Alguns Estados, como foi o caso de Minas Gerais, começaram a se mobilizar no sentido de criar novas estruturas mais adaptadas à heterogeneidade do conjunto dos Municípios. Para a Grande Belo Horizonte, a estrutura pensada, segundo Klink (2009, p. 421), previa: “[...] uma assembleia metropolitana, um conselho deliberativo, uma agência de desenvolvimento e um fundo de desenvolvimento metropolitana”.

Os consórcios metropolitanos definitivamente estabeleceram uma espécie de encruzilhada: se por um lado estimulam uma atuação associativa dos Municípios, por outro lado encontram certa resistência de alguns Estados que preferem manter o viés estadualizado do governo metropolitana e, mais fortemente, centrado no planejamento.

Cresce também a ideia de governança metropolitana, que nesse caso, necessariamente, deveria contar com atores privados. Então, seriam constituídos espécies de Fóruns de discussões ou Conselhos deliberativos, compostos por integrantes do Poder Público e da Sociedade Civil. Esta, por exemplo, é a proposta presente no Novo Plano Diretor Urbano da Cidade do Salvador, Lei nº 9.069, aprovada no ano de 2016 pela Câmara Municipal.

Art. 375. O Município de Salvador buscará articular-se para a institucionalização de um Fórum dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador, visando a:

[...] II - implementação de instrumentos de participação popular na gestão metropolitana, que transformem os Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana de Salvador em fóruns de debates e de tomada de decisões de forma integrada, participativa e transparente [...] (SALVADOR, 2016).

Considerando que no Brasil existe um apanhado de opções jurídicas para a organização das RMs, cada Estado foi se estruturando de uma maneira e é quase impossível encontrar duas RMs com modelos exatamente iguais. Estas diferenças acontecem inclusive dentro de um único Estado, quando nele há mais de uma RM.

Ilustrando este cenário interno de alternativas para a organização metropolitana, Klink (2009, p. 425) montou a seguinte tabela:

**Quadro 3** - Uma classificação de arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras.

	Arranjo governamental de múltiplas escalas	Arranjo governamental intermunicipal
Arranjo predominantemente governamental		
Setorial	Consórcios públicos, convênios, grupo gestor interfederativo, contratos de gestão, financiamentos e repasse de recursos voluntários (transporte, habitação, saneamento, etc.)	Consórcios de direito privado de saúde, educação, resíduos sólidos, etc.; consórcios públicos; acordos e convênios intermunicipais
Territorial	Consórcio público, região metropolitana (regulamentada de acordo com as constituições estaduais)	Consórcios de direito privado para planejamento regional; consórcios públicos
Arranjo com presença importante de atores não governamentais		
Setorial	Comitê de bacias, câmaras setoriais, conselhos, fundos e fóruns setoriais (habitação, etc.), grupo gestor setorial, unidades de esgotamento, etc.	Agências de desenvolvimento econômico
Territorial	Câmaras, conselhos e fóruns regionais de desenvolvimento, grupo gestor de monitoramento e fiscalização de mananciais e bacias hidrográficas, etc.	Agências de reconversão territorial(*)

(\*) Pouca presença no cenário institucional brasileiro.

Fonte: Klink, 2009.

Eduardo Rojas (2010, p. 4) trata de dois modelos de atuação sobre a escala metropolitana: o modelo monista e o modelo dualista. Sobre estes aduz:

No “modelo monista” de gestão metropolitana, um governo local presta todos os serviços locais. Um exemplo desse modelo é a constituição fragmentada de governos locais que, embora capazes de responder de forma mais efetiva às preferências locais do que as instituições da esfera inferior, carecem de capacidade para lidar com as complexidades inerentes à prestação de serviços a metrópoles. Outro exemplo é a estrutura centralizada de governo metropolitano, que dispõe de capacidade institucional e de economias de escala significativas, mas enfrenta desafios para manter contato direto com os beneficiários e, portanto, tem capacidade limitada para atender a necessidades e preferências diversificadas. A primeira estrutura pode ser encontrada na maioria das áreas metropolitanas dos Estados Unidos, e exemplos bem-sucedidos da última podem ser vistos na América Latina, como, por exemplo, no município de Bogotá. No modelo dualista, frequentemente denominado “modelo metropolitano” (Lefèvre, 2008), ou “modelo supramunicipal” (Klink, 2009), uma instituição de nível superior, um governo regional ou uma autoridade metropolitana com jurisdição sobre uma vasta área geográfica coexiste com esferas inferiores de governo (municípios, cidades, aldeias, distritos municipais). O nível supramunicipal presta serviços com economias de escala e externalidades significativas em toda a região, e as esferas inferiores continuam responsáveis pelos serviços locais. Um exemplo interessante do sistema dualista é o caso da

Greater London Authority, responsável por questões pertinentes a transportes, gestão de lixo, polícia, proteção contra incêndio, uso e planejamento da terra, qualidade do ar, biodiversidade, desenvolvimento econômico, cultura e turismo. As esferas inferiores de governo continuam a prestar os demais serviços urbanos: educação, habitação, serviços sociais, limpeza de ruas, coleta de lixo, manutenção de rodovias, planejamento local e a maioria dos serviços relacionados a artes e lazer.

Além desses modelos de arranjos jurídicos de origem legal, a região metropolitana também conta com arranjos de cooperação voluntária, como sinaliza Rojas (2010, p. 5), ponderando que:

Esses arranjos se constituem em órgãos que cobrem toda a área, formados voluntariamente por governos locais na aglomeração, sem *status* institucional permanente. Segundo Byrd e Slack (2008), arranjos de cooperação voluntária são atraentes por serem politicamente fáceis de ser criados e desfeitos e por oferecerem aos governos locais alguma forma de representação em seus conselhos de administração. Essas organizações geralmente cobram contribuições dos municípios, mas há casos em que cobram impostos ou taxas de usuário, como pagamento pelos serviços. Hermann, Horvák e Unguári (1999) discutem as diferentes formas que essas estruturas podem assumir, dentre as quais estão conferências metropolitanas (Bolonha, Itália), comunidades de comunas (França), autoridades intermunicipais conjuntas (Espanha e Bélgica) e órgãos públicos ou entidades conjuntas (Países Baixos). Esses modelos são capazes de prestar serviços no território da aglomeração, mas enfrentam problemas de responsabilização em virtude da multiplicidade de entidades envolvidas e da natureza voluntária de sua associação.

Por último, o professor Rojas (2010, p. 5) trata dos Distritos Especiais. Funcionariam como autarquias monossetoriais conjuntas, com âmbito de atuação intermunicipal.

Os *distritos para fins especiais*, outro modelo institucional comumente empregado em países com governos locais fortes, são criados para prestar serviços que transcendem as fronteiras municipais. Esses distritos, que Lefèvre (2008) chama de “autoridades intermunicipais monossetoriais conjuntas”, prestam serviços municipais semelhantes a diversos municípios ou administram serviços regionais com externalidades significativas, tais como educação, saúde e transportes.

O Estatuto da Metrópole não estabeleceu um modelo único de arranjo jurídico para as regiões metropolitanas. Cada região metropolitana no Brasil pode ter seu próprio arranjo ou combinar arranjos distintos.

Do Estatuto da Cidade ao Estatuto da Metrópole, considerando a gestão democrática das cidades, haveria algum pré-requisito para que governados sintam-se



legitimamente representados pelos governantes?

James Madison (1788 apud PRZEWORSKI, 1998, p. 19, tradução nossa), quarto Presidente estadunidense, afirmou que:

O propósito de toda constituição política é, ou deveria ser, em primeiro lugar, promover como governantes, homens que possuam a maior capacidade para discernir e a maior virtude para perseguir o bem-estar da sociedade; e, em segundo lugar, tomar as mais efetivas precauções para que se mantenham virtuosos enquanto permaneçam depositários da confiança pública.<sup>22</sup>

Przeworski (1998, p. 10, tradução nossa), por sua vez, acerca da democracia representativa, concluiu:

A assembleia é representativa a partir deste ponto de vista, se é como um eleitorado em miniatura, uma amostra do mesmo. A hipótese subjacente a esta convicção é que se a assembleia é descritivamente representativa, atuará na representação dos interesses dos representados.<sup>23</sup>

Seria, então, a Assembleia Legislativa estadual, um órgão que atenderia a estas características da democracia representativa? Os deputados estaduais refletiriam este eleitorado em miniatura, representativo da sociedade metropolitana?

Antes de adentrar neste tópico, será necessário dar-se conta de que não apenas a Constituição Federal de 1988, mas o conjunto de leis urbanísticas, sobretudo a partir do Estatuto da Cidade, asseguraram uma gestão democrática para as cidades metropolitanas.

## 4.2 DO ESTATUTO DA CIDADE AO ESTATUTO DA METRÓPOLE: POR UMA GESTÃO MAIS DEMOCRÁTICA

Schasberg ([2001-2002], p.3) anuncia três categorias de instrumentos para a política urbana defendidos pelo Estatuto da Cidade: i) os que apoiam a indução ao desenvolvimento urbano, em superação ao tradicional caráter idealista e funcionalista

---

22 El propósito de toda constitución política es, o debería ser, en primer lugar, promover como gobernantes a hombres que posean la mayor capacidad para discernir y la mayor virtud para perseguir el bien estar de la sociedad; y, en segundo lugar, tomar las más efectivas precauciones para que se mantengan virtuosos mientras sigan siendo depositários de la confianza pública.

23 La asamblea es representava desde este punto de vista, si es como um electorado em miniatura, una muestra de mismo. La hipótesis que subyace a esta convicción es que si la asamblea es descriptivamente representativa, actuará en representación de los intereses de los representados.

presente na legislação urbanista; ii) os que promovem a regularização fundiária e iii) os que promovem a gestão democrática da gestão da cidade.

Fernandes (2010) sustenta que um dos principais avanços alcançados pelo Estatuto da Cidade foi o de, ao lado de apresentar os princípios da política urbana, apresentar instrumentos que pudessem efetivá-los.

O Estatuto da Metrópole dispõe, em seu Art. 6º, Inciso V, que deverão ser observados, na governança interfederativa das regiões metropolitanas, os instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade.

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – prevalência do interesse comum sobre o local;

II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

III – autonomia dos entes da Federação;

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; [...]. (BRASIL, Estatuto da Metrópole, 2015, grifo nosso).

Em sete oportunidades, o Estatuto da Metrópole refere-se ao Estatuto da Cidade, não apenas em relação à governança interfederativa, deixando claro que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, seria tomada como norma geral.

Art. 1º [...]

2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente. (BRASIL, Estatuto da Metrópole, 2015, grifo nosso).

À exceção do ato que institui a região metropolitana, tudo o mais reclama a participação dos demais *players*. Merece, todavia, menção especial a cooperação das associações representativas no planejamento municipal porque encontram expressa referência no texto constitucional (CF/88), Art. 29, Inciso XII:

Art. 29.

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal

Ora, se as funções públicas de interesse comum são também funções municipais, pelo que já sustentou o próprio Supremo Tribunal Federal (ADI 1842/RJ), é lógico que as associações, como sinalizado acima, deveriam ter o direito de manifestar-se na construção do planejamento das ações metropolitanas. Nesta mesma linha, os próprios Municípios, por meio de sua população e por intermédio de seus representantes, Prefeito e Câmara de Vereadores, como se extrai do voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI 1842/RJ (2013, p. 44):

É essencial ter em mente que a autonomia municipal não possui apenas aspecto negativo, por tornar o município imune à interferência de outros entes federados – respeitados, obviamente, os limites traçados pela Constituição Federal. A autonomia municipal também possui nítido caráter positivo, por também se exercer quando órgãos colegiados metropolitanos permitem que o município seja ouvido e efetivamente decida sobre os interesses comuns da região.

Dessa forma estão estabelecidos os Arts. 43 a 45 da lei nº 10.257, de 2001:

#### DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

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

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

atividades e o pleno exercício da cidadania. (BRASIL. Estatuto da Cidade, 2001).

A própria gestão metropolitana deve responder à determinação de obediência dos preceitos gerais da Lei nº 10.257, de 2001, com a efetivação dos instrumentos democráticos. O próprio Estatuto da Metrópole traz dois conceitos associados à terminologia da gestão: a gestão plena e a governança interfederativa. Ambas deverão corresponder a uma gestão democrática da cidade, cujo ponto básico é a participação das populações diretamente afetadas, priorizando a forma direta, desde o momento da construção dos diplomas normativos que conformarão as estruturas metropolitanas; afinal, ditos diplomas fazem parte da configuração do conceito de gestão plena, conforme Art. 2º, Inciso III da Lei nº 13.089, de 2015:

Art. 2º [...]

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
- b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
- c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual; [...] (BRASIL, Estatuto da Metrópole, 2015).

Muito embora a Constituição Federal de 1988 não tenha expressamente colocado no seu texto do Art. 25, §3º, que as autoridades municipais deveriam ser consultadas para efeito da aprovação das estruturas administrativa e financeira das regiões metropolitanas, os princípios de um federalismo democrático e equilibrado e as práticas do Estatuto da Cidade já seriam suficientes para admitir que as populações metropolitanas não poderiam estar alijadas desta discussão.

Apesar de entender que o Estatuto da Metrópole ignora o fato de que os interesses subestaduais ou supramunicipais não são representados adequadamente pelas Assembleias Legislativas dos Estados, quando a Lei nº 13.089, de 2015, prevê a possibilidade de criação de RMs interestaduais, exige a aprovação pelas Casas Legislativas de ambos os Estados.

Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos.

Dessa maneira, qual o sentido de não se exigir a participação dos Municípios e das comunidades metropolitanas na construção das estruturas administrativa e financeira da RM? A Constituição brasileira de 1988, no Art. 25, §3º, tratou apenas da competência dos Estados membros para instituir a RM. Não mencionou, portanto, a criação das estruturas administrativa e financeira como de competência isolada dos Estados.

Pelo fato de que na Constituição Federal de 1988 não foi expressa a exigência de consulta prévia ou *a posteriori* às populações metropolitanas, ou aos Municípios, como requisito de regularidade para a LC de criação das RMs, no Brasil, os processos legislativos tramitam junto às Assembleias Estaduais sem nenhuma prova da aplicação dos instrumentos de gestão democrática previstos na Lei nº 10.257, de 2001.

Uma interpretação mais centralizadora e estadualista do governo regional destoa de alguns cenários internacionais. Para a modificação da base territorial da região metropolitana de Barcelona, na Espanha, conforme *artículo 2 de La Ley nº 31/2010*, exige-se expressamente a audiência prévia dos municípios afetados. Já para o Conselho Metropolitano de Barcelona, nos termos do *artículo 5*, os membros são indicados pelos Municípios; sendo os *alcaldes*<sup>24</sup> membros natos; deixando evidenciada a participação apenas dos Municípios, distinguindo, portanto, do que acontece na RMS, onde o Estado membro tem poderes deliberativos e assento nos Conselhos.

2. O âmbito territorial pode ser alterado por lei do Parlamento por iniciativa ou com audiência prévia dos municípios afetados, que devem ter continuidade com os limites territoriais de um município integrante, o relatório dos entes supramunicipais do âmbito metropolitano, o relatório da Comissão do Governo local e a Comissão de Delimitação Territorial e o parecer da Comissão da Assessoria Jurídica.

[...]

#### ARTIGO 5 CONSELHO METROPOLITANO

O Conselho Metropolitano está integrado por todos os prefeitos de cada município da região metropolitana e os conselheiros eleitos pelos municípios. Estas pessoas recebem a denominação de conselheiros metropolitanos (CATALUNHA, 2010, tradução nossa).<sup>25</sup>

24 “O *alcalde* é o chefe da administração local; preside o *ajustamiento* e é o delegado do governo central [...]”. (MEIRELLES, 2013, p. 63).

25 ARTÍCULO 2

Pugna-se, desta forma, por uma interpretação do Art. 25, §3º da Constituição de 1988 e do Estatuto da Metrópole, que não contrarie os avanços democráticos, dentre os quais, a participação das comunidades metropolitanas na construção dos instrumentos de política urbana.

Rejeita-se, portanto, interpretações que convirjam para a centralização do governo metropolitano e desconsiderem o protagonismo dos Municípios. A vitória da tese da estadualização das competências metropolitanas representaria um desserviço ao desenvolvimento das cidades metropolitanas e do conjunto de Municípios que integram a sua área mais direta de influência.

#### 4.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E GOVERNOS METROPOLITANOS: RELAÇÃO ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS

A efetividade de uma democracia representativa em escala metropolitana foi colocada mais uma vez em xeque, frente à ausência, no Brasil, de um parlamento regional. Considerando que o Estatuto da Metrópole estabeleceu a competência isolada das Assembleias Legislativas estaduais para a aprovação da Lei Complementar de criação das estruturas administrativa e financeira das RMs, bem como da Lei Ordinária relativa ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), é preciso analisar se a Assembleia Legislativa de fato reuniria as condições para atuar, nestas duas hipóteses, de forma legítima, representando as populações que vivem nos Municípios metropolitanos.

A crítica dirigida à atuação das Assembleias Legislativas Estaduais faz parte de um panorama mais amplo, que envolve a própria crise da democracia representativa. Fernando Luiz Abrúcio (1988) identifica o poder dos Governadores sobre a atuação das Assembleias Estaduais, após analisar uma amostra de mais de 80% das Casas

---

2. El ámbito territorial puede modificarse por ley del Parlamento a iniciativa o con la audiencia previa de los municipios afectados, que deben tener continuidad con los límites territoriales de un municipio integrante, el informe de los entes supramunicipales del ámbito metropolitano, el informe de la Comisión de Gobierno Local y de la Comisión de Delimitación Territorial y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

##### [...] ARTÍCULO 5 CONSEJO METROPOLITANO

El Consejo Metropolitano está integrado por todos los alcaldes de cada municipio del ámbito metropolitano y los concejales elegidos por los municipios. Estas personas reciben la denominación de consejeros metropolitanos.

Legislativas estaduais. Em seu livro *Barões da Federação*, citando o Jornal *Gazeta Mercantil* (8/4/1998, A-10) revela que a taxa de aprovação dos projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo às Casas legislativas é bastante elevada, chegando a mais de 90% em alguns casos.

Em Pernambuco, o governador, Miguel Arraes, conquistou os votos de 70% da Assembleia. Até abril de 1998, os 598 projetos enviados ao Legislativo pernambucano, apenas três foram rejeitados. No Paraná o governador Jaime Lerner, obteve o apoio de 36 dos 54 deputados e aprovou 92,7% dos seus projetos. Mas, melhor sorte teve o governador baiano, Paulo Souto, que aprovou, nada mais nada menos, que todos os projetos enviados à Assembleia Legislativa (*Gazeta Mercantil*, 8/4/1998). (ABRUCIO, 1998, p. 236)

Pitkin (2006, p.22) aludindo à história do termo representação, tal como trabalhado nos primórdios da língua inglesa, conta o seguinte:

[...] os cavaleiros e os burgueses eram vistos como os servidores, ou delegados, ou procuradores de suas comunidades (Cam, 1944: caps. 15 e 16; Chrimes, 1936: 131-133; Luce, 1930: 434). Eles não eram chamados de representantes porque a palavra ainda não tinha aquele significado; dos advogados em tribunal também não se dizia que representavam.

Pitkin (2006, p. 28) atribui ao jovem Isaac Pennington, o fato de ter sido o primeiro a se apossar do termo representação próximo do sentido que a Ciência Política a confere hoje: “O direito fundamental, segurança e liberdade do Povo; que radica no próprio Povo, e de forma derivada no Parlamento, nos substitutos ou nos representantes do Povo”.

Mas foi, por meio da obra de Hobbes<sup>26</sup>, *Leviatã*, publicada no ano de 1651, que houve o primeiro exame crítico do termo representação. Hobbes (2015) defendia a

---

26 Hobbes (2015, p. 92) afirmara: “Cuando el representante es un hombre, sus actos no autorizados son exclusivamente suyos. En un cuerpo político, si el representante es un hombre, cualquier cosa que haga en la persona del cuerpo, que no esté acreditado en sus cartas, ni por las leyes, es un acto suyo propio, y no el acto de la corporación ni el de otro miembro de la misma, distinto de él, porque más allá del límite de sus cartas o de las leyes, a nadie representa sino a sí mismo. Pero lo que hace de acuerdo con ellas es el acto de cada uno de los representados: porque del acto del soberano cada uno de ellos es autor, ya que el soberano es su representante ilimitado; y el acto del representante que no se aparta de las cartas del soberano, es el acto del soberano, y, por consiguiente, cada miembro de la corporación es autor de él”. Em português (, tradução nossa): “Quando o representante é um homem, seus atos não autorizados são exclusivamente seus. Em um corpo político, se o representante é um homem, qualquer coisa que faça na pessoa do grupo, que não esteja acreditado em suas normas, nem pelas leis, é um ato próprio, e não um ato da corporação nem de outro membro da mesma, distinto dele, porque para além do limite das suas normas ou das leis, a ninguém representa senão a si mesmo. Mas o que faz de acordo com elas é o ato de cada um dos representados: porque do ato do soberano cada um deles é autor, já que o soberano é seu representante ilimitado; e o ato do representante que não se

existência de uma representação limitada e outra ilimitada. Esta segunda modalidade conferiria ao representante a soberania para decidir.

Nesse momento, embora Hobbes (2015) possivelmente não tivesse ideia, plantara as bases para uma das maiores discussões dentro da Ciência Política, qual seja, se o representante teria ou não liberdade para tomar decisões. Ao mesmo tempo, introduz uma questão crucial<sup>27</sup>: se o representante, uma vez no parlamento, carregaria consigo os interesses e preferências de seus eleitores “representados” ou, estando no parlamento, deixaria de ser representante de um grupo, uma facção e passaria a representar a todos.

Edmund Burke (2010) foi um dos primeiros a defender a ideia de que uma vez eleito o representante, este teria independência frente ao seu eleitorado e se tornaria um representante de toda a nação. Abaixo, segue um trecho do discurso proferido por Burke (2010, p. 116) aos seus próprios eleitores ingleses:

O Parlamento não é um congresso formado por embaixadores de interesses diferentes e hostis, que cada um deve sustentar como agente e advogado contra outros agentes e advogados. O Parlamento é uma assembléia deliberativa da nação, com um interesse, o interesse do todo – onde os preconceitos locais não devem servir de guia, mas sim o bem geral, que resulta do juízo geral do todo. É verdade que os senhores escolhem um membro; mas ele, uma vez escolhido, não é um membro de Bristol, é um membro do Parlamento.<sup>28</sup>

---

afaste das normas do soberano, é o ato do soberano, e, portanto, cada membro da corporação é autor dele. "

- 27 “A polêmica sobre o mandato e a independência é um daqueles debates teóricos infundáveis que nunca parecem se resolver, não importa quantos pensadores tomem posição em um lado ou no outro. Ele pode ser sintetizado nessa escolha dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de *alguma forma* o que apesar disso *não* está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo etc.” (PITKIN, 2006, p. 30).
- 28 Burke, em seu discurso proferido em 3 de novembro de 1774 (tradução nossa), defendeu a ideia de que o representante não era apenas representante de seus eleitores: “El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros, debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento”.



É, contudo, importante revelar que a noção de interesse de Burke (2010) era diversa da que ele tinha acerca da ideia de opinião. No entender do autor, o representante deveria ter o compromisso com os interesses do povo que o elegeu (no caso dele, o povo de Bristol); porém não tinha que necessariamente ouvir suas opiniões. Burke (2010) tomava os interesses no sentido genérico, isto é, interesse comercial, interesse ambiental, cultural etc.

Se fossem transportadas as ideias de Burke (2010) para a região metropolitana, faltaria nessa equação a figura de um eleitorado definido, afinal as estruturas básicas da gestão metropolitana são, em tese, definidas apenas por uma Assembleia Legislativa Estadual, cuja base territorial de eleitores é muito superior ao da própria RM.

Hamilton, Madison e Jay<sup>29</sup> (1840, p. 218) admitiam que os interesses eram tão mutáveis quanto os indivíduos e defendia que deveria haver algo maior, o bem comum. Em *O Federalista*, obra clássica dos autores Hamilton, Madison e Jay (1840), estes afirmam que compete ao governo nacional estabelecer os princípios gerais para se alcançar o bem comum, enquanto os detalhes locais deveriam competir a quem tem competência para executar o plano.

Este bem comum a que se referiam Hamilton, Madison e Jay (1840) deve estar, de alguma forma, limitado no espaço, sobretudo, numa federação. Há o bem comum local, o bem comum estadual e o bem comum nacional. Mas, existe o bem comum metropolitano, que seria alcançado pela tomada de decisão, por parte da população que vive neste território, e/ou por seus representantes devidamente legitimados.

O território metropolitano, muito embora não seja suficiente para determinar uma nova entidade federada, desde a Constituição brasileira de 1967 e, mais do que nunca, com a Constituição Federal de 1988, que o colocou dentro do capítulo da Organização Administrativa, tem o reconhecimento do ordenamento jurídico e é um

---

29 Hamilton, Madison e Jay (1840, p. 153) “A superioridade de influencia que gozão os governos particulares, resulta em parte da grandeza do círculo que se estende a autoridade nacional; mas mais particularmente da natureza dos objectos submettidos ao exame das administrações particulares. He facto reconhecido que a afeição dos homens se debilita à proporção da distância ou da pluralidade dos objectos sobre o que recahe: pelo mesmo principio por que hum homem tem mais afeição à sua família que aos seus visinhos, e aos seus visinhos que aos outros habitantes do paiz, por esse mesmo o povo de cada Estado experimentará mais inclinação para o seu governo local que pera o governo da União (sic).”

desdobramento não da federação, mas do federalismo brasileiro. Trata-se, portanto, de um interesse de escala menor que a estadual, interesse subestadual, e maior que a local, interesse supralocal.

Pela ordem lógica imposta pelo desenvolvimento endógeno, não obstante a União e os Estados membros tenham competência para legislar em matéria urbanística, a execução destas políticas deve ficar a cargo, prioritariamente, dos Municípios metropolitanos, que, nessa circunstância, devem agir de forma articulada. Os Estados membros instituem as RMs, porém as estruturas devem ser objeto de negociação e articulação, sobretudo entre os Municípios. O contrário seria repetir o que vinha sendo feito ainda no regime ditatorial no Brasil<sup>30</sup>.

O conjunto de leis urbanísticas, sobretudo o Estatuto da Cidade, trouxe avanços como a gestão democrática aqui já comentada. É preciso, portanto, ampla discussão com a população atingida, em torno das estruturas metropolitanas, não deixando para a simples aprovação, pelas Assembleias Legislativas Estaduais.

Os deputados estaduais poderiam ser vistos como filtros capazes de selecionar os interesses que realmente importavam para toda a coletividade metropolitana, se fossem eles eleitos a partir de uma base territorial metropolitana ou fossem eles representantes de uma ou de mais entidades pertencentes à RM.

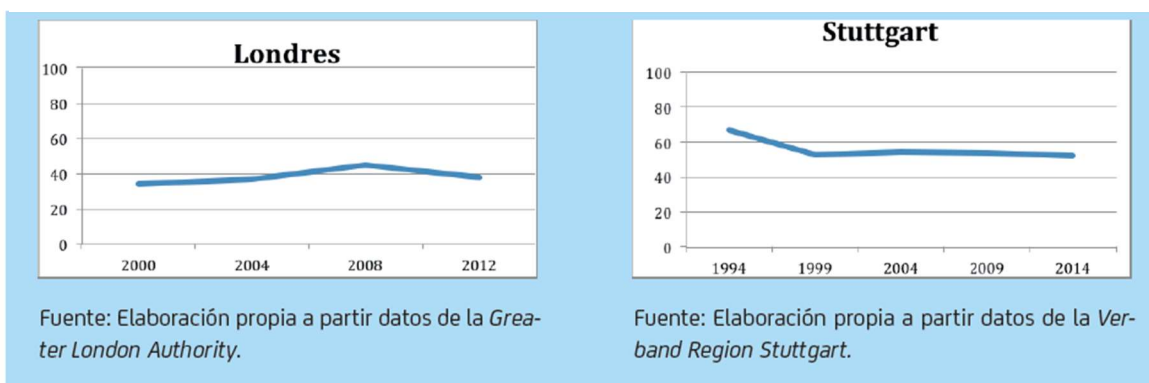
Para uma eleição estadual não estão em jogo interesses subestaduais. As eleições para deputados estaduais não ocorrem por distritos estaduais, não são regionalizadas dentro do Estado. Os eleitores são eleitores estaduais e não metropolitanos. A composição das Assembleias Legislativas não obedece ao tamanho da população de cada Município que integra o Estado, como não reflete a população de suas RMs. Desta forma, nada impede que deputados cujas bases eleitorais estão em outras regiões do Estado decidam questões relativas à Região Metropolitana de Salvador.

---

30 A estrutura proposta pelo Estado da Bahia, com a Lei Complementar nº 41, de 2014, guarda uma sintonia com o formato proposto no ano de 1973 pela União, com a publicação da Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Se na LC estadual nº 41, de 2014, o Governador da Bahia preside o Colegiado Metropolitano, na LC federal nº 14, de 1973, o Art. 2º fixa que: "Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual." (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

A legitimidade democrática dos órgãos que integram uma ampla estrutura governamental com competência para atuar sobre os assuntos metropolitanos, é tema que vem atraindo diversos estudos. Em 2015, a AMB (Área Metropolitana de Barcelona) produziu, a partir dos estudos de Mariona Tomàs, o trabalho intitulado *La Gobernanza Metropolitana en Europa: modelos e retos*, abordando, dentre outros tópicos relativos à governança, a legitimidade democrática, para dizer que as eleições metropolitanas foram adotadas pelas cidades de Londres, na Inglaterra e Stuttgart, na Alemanha, obtendo taxas de adesão similar àqueleas obtidas para as eleições municipais:

**Gráfico 3** – Taxas de Participação nas Eleições Metropolitanas de Londres e Stuttgart



Fonte: TOMÀS, 2015.

É importante ressaltar que a Assembleia Legislativa mantém suas competências para assuntos relacionados às matérias tipicamente estaduais (competências residuais), ainda que afetem predominantemente regiões metropolitanas ou outra aglomeração urbana. A Assembleia Legislativa também é competente para atuar em relação às normas gerais de caráter urbanístico com vigência para todo o Estado, inclusive para as RMs, pois o Estado membro concorre com a União nesta matéria. E, por fim, pode atuar em matérias específicas das RMs, a exemplo da aprovação de seus estatutos, contudo, em regime de cooperação com os Municípios, sendo obrigatória a aplicação de princípios de gestão democrática.

Os representantes deveriam carregar consigo aspirações, preferências e anseios de eleitores metropolitanos. Se não existe um eleitorado metropolitano, (porque não há um parlamento metropolitano ou uma base eleitoral metropolitana), que então ditas lideranças surjam das entidades locais, que articuladas entre si, e apoiadas pelo Estado membro e pela União, busquem refletir tais interesse supralocais.

Quanto mais complexo e maior o conjunto de forças, no dizer de Pitkin (2006), seria menos provável a combinação de interesses. Os Estados membros não devem ficar de fora das articulações metropolitanas, porém devem ter uma atuação cautelosa e subsidiária, e sobretudo mediadora de conflitos, e colaborativa na concretização dos projetos que interessam à sociedade.

Os Estados membros têm um papel importante em âmbito regional, o que poderia ser mais acentuado se não se propusessem a se colocar, em certos casos, em situação equivalente a mais um Município metropolitano, deliberando tanto quanto acerca de questões metropolitanas. Melhor seria se assumissem uma função de articulador deste processo e mediador de conflitos, deixando aos Municípios a tarefa principal de executar o planejamento regional.

A representação, de certa forma, equilibra os conflitos trazendo-os para um foro único. Por isso, em alguma medida, os representantes devem trazer para este fórum, os interesses de seus representados.

Bentham (1991), em seu texto de 1789, coloca que o legislador faria esta mediação; porém para Hamilton, Madison e Jay (1840) esta mediação seria feita pelas regras que integram a própria legislatura; o que inibiria a dependência sobre o legislador. Bentham também comenta o princípio da deslocabilidade, ou seja, os legisladores seriam instigados a agir conforme os interesses da sociedade para conseguirem ser reeleitos.

Aos deputados estaduais, com algumas exceções, desagradar ao eleitor metropolitano não traz nenhum risco à sua reeleição. Basta que sua base eleitoral esteja situada fora da região metropolitana, ou até mesmo que sua base esteja na própria região, porque o fato de o tema ser tratado pela Assembleia Legislativa estadual e não pelas Câmaras de Vereadores, por exemplo, já seria revelador do distanciamento da questão metropolitana do cidadão comum metropolitano.

Stuart Mill (1984), em seu texto de 1874, defende o sufrágio universal, a partir do qual o maior número possível de grupos sociais possa ter direito a voz, um governo representativo e uma representação proporcional. Havendo uma distribuição mais equânime dos diversos interesses que integram dada sociedade, haveria mais participação e, assim, mais equilíbrio “É importante que todos os governados tenham

voz no governo, porque é difícil esperar que aqueles que não têm voz não sejam injustamente preteridos por aqueles que têm”. (STUART MILL, 1984 p. 21).

Se há ou não uma representação mais qualificada da RM dentro da Assembleia Legislativa é uma questão aleatória, porque o sistema eleitoral brasileiro não concorre para que isto ocorra.

Os deputados estaduais não representam as Instâncias Locais na Assembleia Legislativa. O sistema brasileiro admitiu apenas uma casa legislativa ao nível estadual. Sendo assim, diferente do plano nacional, no qual existe o Senado Federal, que representa os Estados membros, no âmbito estadual os deputados estaduais são considerados representantes do povo daquele Estado no qual foram eleitos. Desta forma, não existe representatividade dos Municípios na casa legislativa estadual, ou seja, os Municípios metropolitanos e nenhum outro, inclusive a cidade polo, têm voz direta na Assembleia Legislativa.

Rousseau, em escritos de 1762, argumenta que o homem só é livre quando se governa. As leis, segundo a visão rousseauiana, só seriam legítimas quando o próprio povo, diretamente, as ratificassem.

Esta afirmação de Rousseau, durante muito tempo, ficou esquecida, mas recentemente alguns teóricos a retomaram para criticar o modelo de democracia representativa. Dentre eles, Hannah Arendt (1998), para quem apenas a democracia direta evitaria a figura do representante usurpador das liberdades públicas ou mero agente de interesses privados<sup>31</sup>.

Gurza, Houtzager e Castello (2006, p. 49), citando as pesquisas nos EUA, reconhecem que a relação entre a tomada de decisões pelos representantes versus os interesses e preferências do eleitorado é um tema caro à Ciência Política contemporânea:

A relação entre representantes e representados tem sido intensamente estudada nos Estados Unidos, focando a atenção nas eventuais conexões entre as tomadas de decisões – no Legislativo – dos políticos eleitos e os interesses ou preferências dos eleitores.

---

31 É preferível à formação da vontade do Governo Metropolitano, a legitimidade pela democracia direta à democracia representativa, considerando, dentre outros fatores, a conurbação, e particularmente, os fluxos (demográficos) entre os Municípios.

Dois temas bastante estudados pela Ciência Política têm sido: o funcionamento da democracia e as transformações recentes. Gurza, Houtzager e Castello (2006, p. 51), sobre essa tendência, afirmam:

Porém, as disputas teóricas e práticas pela reforma da democracia parecem estar se deslocando gradativamente para a questão da representação, e as análises sobre a representação, por sua vez, vêm atentando para a questão da representatividade da democracia.

Com base nesses estudos se encontram os questionamentos sobre o déficit democrático<sup>32</sup> e a necessidade de maior controle social (GURZA; HOUTZAGER e CASTELLO, 2006).

A representação política pressupõe uma dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado. Diversos desdobramentos têm dominado a história política e intelectual da representação política do mundo moderno (GURZA; HOUTZAGER e CASTELLO, 2006): autonomia do representante versus o mandato dos representados; componente legal, formal, versus o seu componente substantivo; o peso da delegação ou elemento fiduciário versus o peso da autorização, são alguns exemplos. Sartori (1996, p. 1, tradução nossa) descreve esta posição desconfortável do parlamento:

Quando dizemos que alguém ou algo é "representativo de", transmitimos uma idéia de parecido, semelhança, similaridade, da existência de características compartilhadas. A exigência de um parlamento que "reflete" o país e, inversamente, a queixa de que um parlamento carece de "representatividade", se baseiam neste sentido. A representatividade é também a linha de referência para determinar a excessiva representação e a sub-representação.<sup>33</sup>

A par das críticas que recaem sobre a democracia representativa, não deixam estas de ser uma realidade. Este distanciamento da análise mais filosófica da representatividade é sustentado por Weber (1976). Habermas (1997) critica esta

---

32 Marçal Justen Filho (2011) acusa que a expressão déficit democrático foi cunhada, em 1979, por David Marquand, para apontar a deficiência na forma de indicação dos membros do Parlamento Europeu, os quais eram indicados indiretamente pelos parlamentos nacionais, sem a participação direta dos cidadãos na formação da vontade política.

33 Cuando decimos que alguien o algo es "representativo de", transmitimos una idea de parecido, semejanza, similitud, de la existencia de características compartidas. La exigencia de un parlamento que "refleje" al país y, a la inversa, la queja de que un parlamento carece de "representatividad", se basan en este significado. La representatividad es también la línea de referencia para determinar la excesiva representación y la subrepresentación.

concepção minimalista da representatividade, uma vez que estaria apoiada na existência do direito positivo.

Na perspectiva pós-moderna da democracia, o modelo baseado na representatividade é visto como um modelo em crise. Há três flancos principais sendo estudados, apontam Gurza, Houtzager e Castello (2006): aumento da participação popular, maior espaço de atuação para a sociedade civil e geração de novas instituições políticas capazes de refletir melhor as expectativas da população. O *empowered participaction* e a democracia deliberativa estão na agenda pós-moderna de transformação da democracia.

Torna-se crucial averiguar quão efetivas são as instituições e os processos da representação política, para evitar a total desconexão entre eleitos e eleitores – ou sequer, para promover modalidades de conexão, afirmam Gurza, Houtzager e Castello (2006).

#### 4.4 COMPETÊNCIA URBANÍSTICA E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O Direito urbanístico, na definição de Di Sarno (2004, p. 30), seria:

Ramo do direito público que impõe ao Poder Público, o planejamento pela normatização, a execução e a fiscalização das ações que visem a ordenação dos espaços habitáveis com o objetivo de coordenar a convivência entre pessoas para melhor qualidade de vida.

Martins (2005), sobre a competência legislativa em matéria de direito urbanístico, assinala que as normas gerais, segundo o Art. 24 da Constituição brasileira, competem à União juntamente com os Estados membros e o Distrito Federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Martins (2005) comenta o dispositivo, ainda, para esclarecer que a competência dos Estados membros seria mais ampla, porque abarcaria também as normas que visassem atender às suas peculiaridades (competência plena), enquanto à União somente lhes compete as normas gerais<sup>34</sup>.

---

34 A ideia neste tópico não é de aprofundar o assunto das competências em matéria urbanísticas, porque reclamaria desdobramentos que não importam ao objeto central desta tese, senão apenas pontuar o que competiria a cada entidade federada de forma ampla, ressaltando para o leitor o papel dos Municípios neste cenário.

À União, em matéria urbanística, competiria os planos nacionais e macrorregionais; aos Estados membros, dispor sobre as normas urbanísticas regionais, suplementares das normas estabelecidas pela União, o plano urbanístico estadual e planos urbanísticos regionais e aos Municípios, estabelecer as políticas de desenvolvimento urbano, conforme alude José Afonso da Silva (2010, p. 63):

Essa repartição de competência urbanística resulta mais precisa do Texto Supremo de 1988, de sorte que agora se pode afirmar com propriedade e fundamento constitucional que à União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais (art.s 21, XX e XXI, e 24, I e § 1º); aos Estados cabe dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I, e § 2º) o plano urbanístico estadual (plano de ordenação do território do Estado) e planos urbanísticos regionais (plano de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado, que podem ter natureza de planos de coordenação urbanística na área); aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182), promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII). A competência municipal não é meramente suplementar de normas gerais federais ou de normas estaduais, pois não são criadas com fundamento no art. 30, II. Trata-se de competência própria que vem do texto constitucional.

Tanto para a União quanto para os Estados membros, o constituinte estabeleceu como limitação na edição de normas gerais, a estrita observância da competência municipal que se encontra disciplinada nos Art. 30, Inciso I e VIII c/c o Art. 182:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.



Como coloca Martins (2005, p. 74) “a descentralização territorial do poder é, em países de território extenso e de acentuadas diversidades, uma imposição dos princípios democráticos e de igualdade”.

Ao Município compete estabelecer normas de direito urbanístico de interesse local, respeitadas as normas gerais de primeiro e de segundo nível, como explica Martins (2005):

Por força das competências atribuídas aos Municípios nos artigos 30, VIII e 182, fundadas na intenção constituinte de deixar ao encargo destes a disciplina do interesse local, a competência concorrente da União e dos Estados, fixada no artigo 24, I, sofre profunda alteração: instituiu-se um complexo normativo de diferentes amplitudes. Por força das competências municipais há uma prioridade *prima facie* do princípio da igualdade na ponderação efetuada pelo legislador federal e isso faz das normas gerais de Direito urbanístico editadas por ele muito mais gerais do que as demais normas gerais. Daí a denominação: normas gerais de Direito urbanístico de primeiro nível. O legislador estadual, após serem editadas as normas gerais de primeiro nível pelo federal ou, em caso de omissão, no exercício da competência plena, não tem competência para editar normas propriamente particulares. Deve também observar a previsão das competências municipais e, por força disso, efetuar uma segunda ponderação entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da igualdade, este também aqui reforçado por uma prioridade *prima facie*. As normas editadas pelo legislador estadual não são particulares, mas normas gerais de Direito urbanístico de segundo nível. (MARTINS, 2005, p.84).

Mencio (2014, p.78), a respeito dos interesses municipais e do exercício das competências urbanísticas, resume:

[...] o interesse local será exclusivo se o Município tiver autonomia plena para solucioná-lo. Por outro lado, se o interesse for organicamente relacionado com os interesses regionais, em razão da conurbação, por exemplo, sua solução demandará satisfação compartilhada entre Estados e Municípios transformando a autonomia em condicionada.

Silva (2010, p. 63), sobre a competência municipal, coloca:

Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.

Estando a competência municipal atrelada ao interesse local, seria, então, de se esperar que, prevalecendo interesses regionais, os Estados membros assumissem a titularidade das competências urbanísticas?

O interesse não se torna estadual porque é regional. O interesse regional é de escala subestadual. O interesse regional também não é uma extensão do interesse local.

Sobre essa questão, o Supremo Tribunal Federal, a partir dos votos de dois de seus ministros, Nelson Jobim e Gilmar Mendes, prolatados na ADI nº 1842/RJ, evidencia quanto polêmica é a competência das funções públicas de interesse comum prevista no Art. 25, §3º da Constituição brasileira. Segundo o então ministro Nelson Jobim (2013, p. 153), “o interesse metropolitano é o conjunto dos interesses dos Municípios sob uma perspectiva intermunicipal”. Por sua vez, o ministro Gilmar Mendes (2013, p. 163), cuja tese acabou prestigiada pela Corte, defendeu, reportando-se a José Afonso da Silva<sup>35</sup> (2006, p. 164), que “o interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas aos Estados e Municípios do agrupamento urbano”.

A região metropolitana não é qualquer reunião de dois ou mais Municípios com interesses comuns. Trata-se um território destacado pelo texto constitucional como parte da organização do Estado brasileiro. Goza, portanto, de um status qualificado. Não é um ente federado, mas é um traço do federalismo nacional.

Por isso mesmo, as funções de interesse comum dos Municípios que integram uma RM devem ser decididas em conjunto pelos Municípios e com a participação do Estado membro.

Nesse caso, onde há dois ou mais entes federados com competências sobre a RM, deve prevalecer para o ente maior a edição de normas gerais, e para as entidades menores, a implementação e execução das políticas públicas. Num ou noutro caso, ou seja, na implementação de normas gerais ou na execução de políticas metropolitanas, devem ser observados princípios de gestão democrática, com ênfase

---

35 O ministro Gilmar Mendes apoiou suas conclusões na 4ª edição da obra *Direito Urbanístico Brasileiro* publicada no ano de 2006. Na 6ª edição, publicada em 2010, José Afonso da Silva (2010, p. 163) mantém o mesmo entendimento: “o planejamento de desenvolvimento metropolitano integrado é serviço comum ou, agora, função pública de interesse comum de Estados e Municípios”.

na participação direta das populações envolvidas.

Dessa forma, nenhuma sociedade política isoladamente é competente para atuar sobre a RM<sup>36</sup>. Os agentes políticos estaduais carecem de legitimidade por não terem sido investidos com votos circunscritos à RM. Os agentes políticos municipais carecem de legitimidade porque sua investidura habilita-os a deliberar acerca de assuntos de interesse local. Juntos carecem de legitimidade porque faltam as participações dos cidadãos, da sociedade civil e dos agentes econômicos para aperfeiçoar a governança metropolitana.

A região metropolitana tem por razão o crescimento da cidade-sede que influencia outros Municípios do entorno. É uma aglomeração urbana caracterizada pela presença de uma metrópole, como está posto no Estatuto da Metrópole.

A cidade polo produz fluxos intensos que acabam provocando conexões com outros Municípios próximos, que por sua vez, devolve com outros fluxos, resultado do próprio desenvolvimento, traçado como objetivo do Estado brasileiro.

Destes fluxos há ações urbanísticas locais que adquirem impacto regional e há pontos de conexão que exigem ações articuladas. As primeiras continuariam sendo da alçada dos Municípios que possuiriam competência plena, só para usar a adjetivação aplicada por Mencio (2014).

Quanto aos pontos de conexão, ou seja, aqueles que convergem interesses de mais de uma instância político-administrativa, a competência deveria recair sobre o conjunto de Municípios metropolitanos, com a colaboração do Estado membro, e até mesmo da União.

Emerge o presente entendimento da estrutura disposta no texto constitucional, que protege a ação dos entes locais na execução do planejamento urbano (Art. 182, CF/88), conservando a União e os Estados membros – sempre que, em competição com as instâncias federadas menores, em matéria urbanística, salvo exceções expressas – como corresponsáveis pelas normas gerais e os Municípios pelas ações pontuais.

---

36 O Estado membro isoladamente pode instituir a RM (Art. 25, p. 3º da CF/88). O Estatuto da Metrópole estabeleceu que as novas RMs devem respeitar critérios técnicos definidos pelo IBGE. Antes, o Estado tinha mais liberdade para instituir ou alterar a RM.

As estruturas administrativa e financeira das regiões metropolitanas não fazem parte do rol de matérias atinentes às normas gerais; ao contrário, são variáveis e não têm destinatários universais. Cada governo regional deve ser moldado conforme a realidade da cidade polo e do seu entorno.

Bobbio (2008), acerca da norma geral aduz que uma de suas características é estar direcionada para um destinatário universal.

A Constituição brasileira, no parágrafo único do Art. 1º carrega o princípio democrático, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação:

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

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Desdobrando o fundamento democrático e assinalando a necessidade de se garantir uma participação direta no planejamento municipal, o Art. 29, Inciso XII, da Constituição Federal de 1988, disciplina que:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992);

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; [...] (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Avritzer (2009) comenta que o Brasil é um país, hoje, com uma tradição muito ativa de democracia local. Associa, inclusive, este avanço, ao crescimento do Partido dos Trabalhadores, citando ainda a experiência exitosa das assembleias populares em Porto Alegre, nas quais os cidadãos poderiam apresentar suas demandas diretamente.

O segundo elemento de forte mudança nos estudos sobre a participação teve como causa a enorme expansão do Partido dos Trabalhadores (Menegello, 1989; Samuels, 2004). O Partido dos

Trabalhadores a partir de 1988 vence eleições em importantes capitais do Brasil e implementa formas específicas de participação local, entre as quais se destaca o orçamento participativo (Abers, 2000; Avritzer, 2002a; 2002b; Baiocchi, 2005; Wampler, 2008). (AVRITZER, 2009, p. 18).

Os Municípios, assim, foram se tornando, ao longo da trajetória do Estado brasileiro, cada vez mais, entidades de maior importância.

Meirelles (2013, p.33) conta que os Municípios como unidades político-administrativas surgiram com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos.

Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados [...] até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade [...]. As comunidades que auferiram essas vantagens eram consideradas Municípios [...].

No caso brasileiro, os Municípios foram instituídos seguindo o modelo português: um Presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além destes encarregados administrativos, apontava Meirelles (2013, p. 36), serviam junto à Câmara um juiz de fora, vitalício, e dois juizes comuns, eleitos com os vereadores.

Conforme lição de Meirelles (2013), no período colonial a expansão municipalista foi restringida pela ideia centralizadora das Capitâneas, afogando as aspirações autonômicas dos povoados. Ainda assim, exerceram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, chegando ao ponto de a Câmara do Rio de Janeiro, à época, depor o Governador, Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra.

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas municipalidades, pontua Meirelles (2013, p. 37). Na vigência da Lei Regulamentar, de 1º de outubro de 1828, as municipalidades não passaram de uma divisão territorial sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a determinação de que as Câmaras eram meras corporações administrativas.

Serrano (2009) aduz que a Constituição de 1891 retira claramente as competências municipais para então fortalecer aquelas destinadas aos Estados

membros; opinião compartilhada por Meirelles (2013, p. 39) como se nota do trecho abaixo:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos de políticos truculentos que mandavam e desmandavam nos seus Distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (SERRANO, 2009, p. 89).

A República Velha foi marcada fortemente por fenômenos como oligarquia, coronelismo<sup>37</sup>, mandonismo local e caudilhismo. Silva (2011, p. 319) noticia que o voto era descoberto, “*a bico de pena*, os eleitores não tinham liberdade de escolha, porque antes da votação eram reunidos, em algum lugar, pelos agregados do coronel, que indicavam o candidato [...]”

Sobre o processo político brasileiro, Martins (1977, p.66) promove a seguinte reflexão:

Derrubava-se a Monarquia para, em seu lugar, entroncar-se a oligarquia, dava-se uma solução liberal, não democrática, à conjuntura econômica brasileira, com o latifúndio, o monopólio do poder exercido em nome do povo pelos mandões políticos dos Estados fortes sob a alegação dos superiores interesses da segurança, expansão e dominação da lavoura monocultural.

---

37 Segundo José Murilo de Carvalho (1997, p. 1-3): “o coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O coronelismo, além disso, é datado historicamente. Na visão de Leal, ele surge na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica. O fato político é o federalismo implantado pela República em substituição ao centralismo imperial. O federalismo criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado. [...] Essa visão do coronelismo distingue-o da noção de mandonismo. Este talvez seja o conceito que mais se aproxime do de caciquismo na literatura hispano-americana. Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. [...] Outro conceito confundido com o de coronelismo é o de clientelismo. [...] As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística.

Os Municípios, nesses primeiros 40 anos de república, acabaram se tornando redutos das oligarquias locais, a ponto de Martins (1977) mencionar na divisão territorial de poder: a União, os Estados membros e o coronelismo. Daí se tira a relevância do coronel no processo político da época, um regime autoritário e hierarquizado. Ao coronel se socorria para obtenção de documentos, transporte, alimentação, patrocínio de festas religiosas à conservação de escolas e postos de saúde.

Consoante artigo publicado por R. Cancian,

O "coronel" (geralmente um proprietário de terra) foi a figura chave no processo de controle do voto da população rural. Temido e respeitado, a influência e o poder político do coronel aumentavam a (sic) medida em que ele conseguisse assegurar o voto dos eleitores para os seus candidatos. Por meio do emprego da violência e também da barganha (troca de favores), os coroneis forçavam os eleitores a votarem nos candidatos que convinha aos seus interesses (CANCIAN, 2005, p.1).

A população brasileira, ainda na primeira metade do século XX, era predominantemente agrária e de baixa escolaridade. Um número reduzido de pessoas vivia nas cidades. Apesar de alguns movimentos de oposição, estes eram logo contidos pelas lideranças da situação.

Avritzer (2009) afirma que o Brasil foi, por longo período, no século XX, um país com um baixo nível de organização civil, podendo dizer que a sociedade civil não tinha nem peso nem influência sobre as decisões políticas.

Os grupos políticos dominantes promoviam o aliciamento das oposições e manipulavam todo o processo eleitoral, de sorte que, habitualmente, apenas os candidatos que lhes interessassem conseguiam diplomar-se vereadores e presidentes de Câmaras.

O Presidente Campos Sales (1898-1902) chegou a promover um pacto entre os Governadores para a manutenção das oligarquias, como dá conta R. Cancian (2005). As lideranças estaduais apoiavam o governo central em troca da diplomação apenas dos candidatos aliados às oligarquias, únicos que podiam tornar-se deputados federais.

A Revolução de 1930 traz ideias sociais-democratas que se projetam sobre a Constituição de 1934, considerada a primeira Constituição Brasileira de caráter social.

Espelhou-se na Constituição alemã de 1919 para assegurar certos direitos sociais, mas também ousou ao garantir rendas próprias aos Municípios. Como afirma Meirelles (2013, p. 40), não bastava a preservação do princípio autonômico na Carta Magna, era necessário mais do que governo próprio, as Municipalidades precisavam de rendas próprias.

O Estado Novo veio exatamente se opor a esse movimento de expansão da autonomia municipal, e o golpe ditatorial de 10 de novembro de 1937 caracterizou-se pela concentração de poder nas mãos do Presidente Getúlio Vargas. Foram cassadas as eleições para prefeitos das capitais<sup>38</sup>, sendo estes nomeados, a partir de então, pelos governadores.

Em que pese a Constituição de 1937 ter mantido no texto a discriminação das rendas municipais, institui-se um sistema de subserviências, no qual prefeitos e demais agentes públicos municipais, para manter seus postos, precisavam agradar ao Conselho Administrativo estadual, órgão criado para dar orientações e controlar as atividades em âmbito municipal.

Codato (2005, p. 02), acerca dos Conselhos Administrativos dos estados, afirma:

Criados pelo decreto-lei nº. 1.202, de 8 de abril de 1939, os Conselhos Administrativos dos estados, um em cada unidade federativa, eram constituídos por um número variável de quatro a dez integrantes, todos indicados pelo Presidente da República. Dedicavam-se a examinar, aprovar ou rejeitar todos os atos dos prefeitos municipais e do Interventor Federal, inclusive o orçamento estadual, fiscalizando sua execução. Na prática, eles deveriam substituir com mais eficiência e neutralidade, conforme se imaginava, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais. Desempenhariam, também, a função informal de “tribunal de contas”.

O Estado Novo contrariou postulados federalistas que sobreviviam desde a implantação da República, em 1889. Codato (2005) conclui que a Constituição de 1937 revogou a forma democrática de governo, aboliu o processo representativo e pôs fim ao federalismo que havia caracterizado a organização política nacional no período de 1889 a 1930.

---

38 “Art. 16 [...] § 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo”. (BRASIL, Constituição Federal, 1967).



O controle do Poder Executivo federal sobre os Estados passava pela nomeação de interventores, que funcionavam como governadores, e pelo próprio Conselho Administrativo de Estado (CAEs), cujos membros eram nomeados pelo presidente e tinham funções políticas, como descreve Codato (2005):

[...] o Interventor Federal nomeado pelo Presidente para cuidar da política nos estados deveria ser “burocraticamente” forte (para impor as decisões do governo central) e politicamente autônomo (em relação às elites regionais), ele deveria ser também em alguma medida fraco para não constituir um novo pólo de poder paralelo ou, no limite, contrário ao Executivo federal. Retomando a questão feita a propósito desse mesmo problema por Campello de Souza: “quem guardaria os guardas?” Resposta: os Conselhos Administrativos dos Estados (CAEs). Isto é: uma agência que garantisse a cooptação política das elites. Ela deveria tornar-se o mecanismo ideal para regular (isto é, filtrar e hierarquizar) a expressão dos interesses dos grupos políticos estaduais, controlar o Interventor Federal e garantir o papel de última instância do sistema decisório à Presidência da República, que arbitraria essa relação complicada entre elites e contra-elites. (CODATO, 2005, p. 6).

Muito embora as sessões dos CAEs tenham se estendido para além da Constituição de 1946, o número de encontros reduziu bastante. Codato (2005) dá como exemplo o CAE de São Paulo, que entre os anos de 1938 e 1946 teve em média 338 sessões/ano. Porém o próprio CAE/SP, fora do contexto ditatorial, reduz à metade o número de sessões, aproximadamente 138 encontros/ano.

Quanto mais se fortalecem as estruturas democráticas e os processos de participação da sociedade civil, a tendência é o aumento da descentralização das decisões políticas. Com a Constituição de 1946, os Municípios readquiriram a autonomia política, financeira e administrativa.

Houve um recrudescimento do federalismo com a Constituição de 1967 e depois com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, ambos os documentos frutos de um período ditatorial e centralizador.

Foram mantidas as eleições para prefeitos nos Municípios, contudo para as capitais e para os Municípios que abrigassem estâncias hidrominerais, os prefeitos eram nomeados pelo chefe do Poder Executivo estadual; já para os Municípios declarados de interesse da segurança nacional, os Prefeitos eram nomeados pelo presidente da República.

A Constituição de 1967 apresentou inquestionável melhora no tratamento jurídico dado aos tributos municipais, inibindo, por exemplo, que fossem criadas novas taxas tendo o mesmo fato gerador de outros impostos.

Entre avanços e retrocessos, o período entre 1967 a 1988 sedimentou o caminho para que os Municípios fossem reconhecidos na Constituição de 1988 como entes federados e por fim pudessem assumir o papel que lhes cabe de direito dentro da região metropolitana.

## 5 REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Uma região metropolitana não existe sem uma metrópole. Embora a frase possa guardar certa obviedade, no Brasil é questionável, para não dizer, intolerável, o fato de que algumas regiões metropolitanas tenham sido criadas sob razoáveis suspeitas da inexistência efetiva de uma metrópole<sup>1</sup>. Um exemplo desta realidade pode ser constatado com a criação recente (Lei Complementar estadual nº 35, de 06 de julho e 2011) da região metropolitana de Feira de Santana, na Bahia.

Diferentemente de outras regiões metropolitanas brasileiras, como a RM de São Paulo, onde existe o Consórcio do Grande ABC, a Entidade Metropolitana de Salvador não divide espaço com nenhum consórcio regional. Como entidade dotada de personalidade jurídica própria e interfederativa, a referida entidade é a única instância de decisão sobre a área metropolitana.

A proposta de criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS) foi submetida, em junho de 2014, à Assembleia legislativa do Estado da Bahia, que por seus deputados, a aprovou sem maiores discussões ou debates.

O Estado da Bahia, aproximadamente um mês depois da aprovação da Lei Complementar nº 41, publicou o regulamento da referida entidade, Decreto 15.244, de 10 de julho de 2014. Nesta ocasião, como já havia feito com relação à lei regulamentada, não houve debates públicos em torno do teor do Decreto, consolidando a participação do próprio estado em órgãos deliberativos da EMRMS.

Esses dois diplomas normativos, a Lei Complementar (LC) baiana nº 41 e o Decreto nº 15.244, ambos de 2014, acentuaram a necessidade de aprofundamento do debate em torno da participação do estado nas regiões metropolitanas brasileiras, considerando que a descentralização político-administrativa é essencial ao

---

1 Costa e Tsukumo (2013, p. 17), sobre a criação de regiões metropolitanas sem a presença de uma metrópole, assinalaram: “Considerando as mudanças institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988, notadamente a estadualização da gestão metropolitana, que abriu caminho para a existência de um mosaico de arranjos institucionais estaduais para a gestão metropolitana e para um relativo esvaziamento desse tipo de regionalização – expresso, por exemplo, na existência de regiões metropolitanas (RMs) sem metrópoles –, o projeto de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede (Rede Ipea), estabeleceu, como um de seus objetivos, a análise da gestão e da governança metropolitanas nas principais RMs do país.”

desenvolvimento das Cidades.

A aprovação da LC baiana nº 41, de 2014, de acentuado impacto sobre a realidade urbana das cidades que integram a RMS, unicamente pela Assembleia Legislativa, que, a um só tempo, não representa os Municípios nem os interesses subestaduais das comunidades metropolitanas, colocou em xeque a estabilidade das instituições democráticas no país e os avanços alcançados com os principais diplomas urbanísticos, dentre os quais, a própria Constituição Federal de 1988 (CF), que deu destaque à municipalização da política urbana, e o Estatuto da Cidade, que assegurou ampla participação popular na construção dos instrumentos de política urbana.

É preciso reunir os principais fatos sociais e econômicos que concorreram para a metropolização da cidade do Salvador, para entender mais sobre sua região metropolitana.

A partir da compilação de dados socioeconômicos da metrópole, se tornarão mais visíveis alguns *players* considerados fundamentais no processo de expansão da cidade e, conseqüentemente, para a governança metropolitana.

## 5.1 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA GOVERNABILIDADE DA RMS: DA DÉCADA DE 1960 AOS TEMPOS ATUAIS

Tudo começa com a fundação da cidade do Salvador, em 1549, após frustrada tentativa da coroa portuguesa de ocupação do território, por meio das Capitânicas Hereditárias.

Milton Santos (1956), sobre a vocação da cidade do Salvador à condição de metrópole, aduziu: “De Salvador, pode-se dizer, de certo modo, que nasceu predestinada ao papel de metrópole” (SANTOS, 1956, p. 190). Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2014, p. 22) afirmam que Salvador já nasceu como metrópole para administrar, em nome da Coroa portuguesa, toda a colônia.

Conquanto não seja a proposta central deste trabalho estabelecer um recuo na história para registrar com profundidade as transformações da cidade do Salvador no período que vai de 1760 a 1960, alguns registros parecem importantes para que se possa dar conta de que o aparecimento e a expansão da metrópole não ocorreram repentinamente.

Vasconcelos (2016, p. 98) aponta que o período entre 1650 e 1763 foi um dos mais importantes para a cidade do Salvador, pois afirma que nesta época: “foram implantados os principais edifícios do conjunto arquitetônico e urbanístico de caráter monumental. ”

Há uma coincidência entre o início desse período e o final das intensas batalhas entre as esquadras portuguesas e holandesas. Vale registrar que Salvador ficou por quase um ano, entre 1624 e 1625, sob domínio holandês. Ocorre que em 1657 houve um novo bloqueio a Salvador e o domínio da ilha de Itaparica pelos holandeses (MELLO, 2009) que ainda se mantinham no território pernambucano (1630-1654), até a expulsão final, pelas forças portuguesas, no ano de 1654.

Segundo relatos de Vasconcelos (2016, p. 98) entre 1718 e 1724, o censo eclesiástico levantou uma população de 26 527 habitantes.

Salvador, apesar de ter perdido o posto de capital do Brasil, no ano de 1763, para o Rio de Janeiro, ainda era o principal porto exportador em 1796 e 1797; porém em 1798, passou ao 2º lugar na exportação, perdendo espaço para o porto do Rio de Janeiro (VASCONCELOS, 2016). O tráfico foi considerado a atividade mais lucrativa na Bahia no século XVIII.

Com a abertura dos portos em 1808, outros agentes econômicos começaram a aparecer. Vasconcelos (2016) anuncia o aparecimento do primeiro banco, a Caixa de Descontos, filial do Banco do Brasil, a primeira tipografia, que possibilitou a impressão do primeiro jornal, as primeiras fábricas, uma de vidro e outra de rapé. Já a construção naval intensificou-se com a produção de 13 embarcações entre 1810 e 1811.

Entre 1804 e 1822, informa Vasconcelos (2016) que, do porto de Salvador, foram exportadas 10,523 milhões de arrobas de açúcar (branco e mascavo). A máquina a vapor chegou no ano de 1815.

Vasconcelos (2016, p. 180) revela que as estimativas de população no fim do período colonial não eram muito confiáveis, “passando de 60 mil (1768) para 115 mil (1818) habitantes nas previsões mais otimistas”.

Chama a atenção ainda, Vasconcelos (2016), para os reflexos econômicos negativos para o porto de Salvador, com a inauguração do Canal de Suez, em 1869. Além disso o autor cita que até 1853, o açúcar continuava sendo o principal produto

de exportação e que com o fim do tráfico de escravos, em 1850, os recursos aplicados nessa atividade foram reconvertidos e aplicados em vários setores urbanos, que ganharam dinamismo.

No setor de transporte, por exemplo, no ano de 1897, foi inaugurada a primeira linha de bonde elétrico, pela Cia. de Carris Elétrico. Em 1901, o primeiro automóvel circulou em Salvador e em 1938 o total de bondes já ultrapassa 150, conforme relato de Vasconcelos (2016).

A abertura do Canal do Panamá (1914) afetou a navegação de cabotagem do Brasil e particularmente as exportações do porto de Salvador, como salientou Vasconcelos (2016). Gomes (2013, p. 17), acerca deste acontecimento, assinalou:

A navegação de cabotagem teve, historicamente, uma grande importância para o território brasileiro, mesmo ainda no período colonial. A inexistência de vias de circulação terrestre, e a própria situação de concentração das atividades econômicas junto ao litoral, associados à economia exportadora de produtos primários para a Europa, foram fatores que condicionaram o surgimento de rotas marítimas ao longo da costa brasileira, interligando-a ao sistema colonial. No final do século XIX e início do século XX, a navegação por cabotagem continuou sendo um meio de transporte fundamental para integrar as regiões brasileiras. Neste período, especialmente antes da inauguração do canal do Panamá (1914), o Brasil era servido por grandes linhas regulares de navios, não apenas oriundos da Europa, mas também aqueles que saíam da costa leste em direção à costa oeste dos Estados Unidos.

O período pós império é marcado não apenas pelo fim da escravidão em 1888 e pelo surgimento da República (1889), como também pela substituição da economia do açúcar pelo cacau, que passa a ser o principal produto de exportação no início do século XX. A I Grande Guerra Mundial atinge as importações brasileiras e, ainda que de forma incipiente, surge uma industrialização de substituição. A crise de 1929 resultou na queda da demanda por matérias primas brasileiras e, após a II Guerra Mundial, a cidade de São Paulo, em função principalmente da industrialização, acaba construindo um caminho para se consolidar como o principal centro comercial do país.

Em 1935 foi realizada a primeira semana de urbanismo, na qual foram apresentadas as primeiras propostas de *park-ways* para a cidade, o que teve continuidade com a elaboração do primeiro plano para Salvador, construído pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS). Para a economia

de Salvador, a descoberta de petróleo em 1939, em Lobato, bairro de Salvador, representou, segundo Vasconcelos (2016), um importante impulso econômico.

A exploração do petróleo também foi um dos principais fatores para a emancipação, no ano de 1951, do distrito de Candeias, não obstante a Refinaria Ladulpho Alves esteja localizada no Município de São Francisco do Conde. Isto aconteceu porque a maior parte dos poços de petróleo se encontravam em terras candeenses (OLIVEIRA, 2009). A partir da segunda metade do século XX, dá-se o início do processo de descentralização populacional de Salvador: a parte da população que residia nos quatro distritos centrais decresceu para 30%, como alude Vasconcelos (2016).

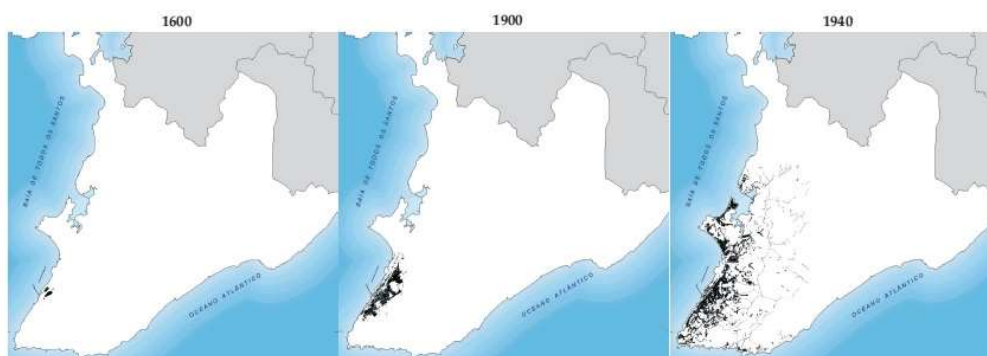
Em 1951, foi inaugurada a hidroelétrica de São Francisco, que veio permitir o abastecimento elétrico das capitais nordestinas, possibilitando a industrialização regional. Em 1959, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com sede em Recife, que deu início ao planejamento regional e à coordenação dos instrumentos de incentivo fiscal, visando industrializar a região.

Silva, S.; Silva, B. e Silva, M. (2014, p. 7), acerca do período de maior transformação da RMS, concluem:

Assume-se que as décadas de 1950 e 1960, com a indústria petrolífera e com a crescente integração comercial e rodoviária, regional e nacional, foram as décadas precursoras dos processos de metropolização que só assumiram maior expressão a partir dos anos 1970 em diante. Mesmo nos anos 1970, pode-se questionar se efetivamente já tínhamos uma região metropolitana.

Os mapas abaixo ilustram a expansão da cidade do Salvador na direção da sua orla Atlântica:

**Mapa 3** – Evolução Urbana de Salvador (1600-1940)



Fonte: CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 84.

Carvalho e Pereira (2008, p. 86) confirmam, de certa maneira, uma abrupta transformação a partir dos anos 1960, em especial, com a Lei de Reforma Urbana, de 1968:

À época que a expansão e modernização da velha capital baiana foram desencadeadas, o que se tinha era uma região urbana pobre e incipiente, polarizada por uma cidade praticamente estagnada ao longo de várias décadas, que exigia uma transformação. E isso se deu de forma bastante rápida e abrupta, entre as décadas de 1960 e 1970, com a realização de grandes obras que acompanharam e anteciparam os vetores da expansão urbana e uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda na periferia. Nessa fase, comprometida com uma modernização excludente e com os interesses do capital imobiliário, a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, transferiu sua propriedade para (algumas poucas) mãos privadas, através da Lei da Reforma Urbana, em 1968.

De forma natural, o fenômeno da metropolização da cidade do Salvador irá encorpando os demais Municípios que integram a região metropolitana. Algumas localidades, como nos casos de Lauro de Freitas e Simões Filho<sup>2</sup>, por terem integrado o território de Salvador, têm sua história muito entrelaçada com a metrópole.

Ainda hoje tais localidades destacam-se frente à conurbação, na medida em que é possível se deslocar entre a metrópole e estes Municípios, sem se dar conta de que há uma nova “centralidade” surgindo. Os demais Municípios se integrarão à região metropolitana por diversas razões, a principal, econômica<sup>3</sup>.

Silva, S. Silva, B. Carvalho, S. (2008) destacam como principais razões para a expansão da cidade do Salvador pelo Litoral Norte:

As causas da forte expansão da metropolização ao norte de Salvador, desde meados da década de 70 do século passado, são destacadamente: o rompimento do isolamento do acesso por via rodoviária, com a construção da Estrada do Coco, em 1975, e da Linha Verde, em 1993 [...], o potencial de uso do território para turismo, recreação e lazer (incluindo residências secundárias) e, de forma

---

2 No caso da RMS, observa-se que há um processo de conurbação consolidado entre o Município do Salvador e o Município de Lauro de Freitas; entre Salvador e Simões Filho. As interconexões com outros Municípios da RMS acontecem em graus variados, por exemplo, é maior com Camaçari, para onde se dirigem movimentos pendulares diários, especialmente em função de trabalho e menor com Pojuca, embora nenhum dos dois Municípios façam divisa com a cidade polo.

3 SILVA, S. SILVA., B. CARVALHO, S. (2008, p. 200) sobre a inclusão de novos Municípios à RMS, assinalaram: “[...] a incorporação de Mata de São João à Região Metropolitana de Salvador certamente deve-se ao papel do turismo no seu litoral e de São Sebastião do Passé ao setor industrial e outros serviços, especialmente relacionados com a exploração do petróleo no Recôncavo”.



integrada, o rápido crescimento de Salvador e de sua Região Metropolitana. Salvador cresce de 1.502.013 habitantes em 1980 para 2.892.625 habitantes em 2007 (93%) e sua região metropolitana de 1.766.724 para 3.599.538 habitantes (104%) no mesmo período. (SILVA, S; SILVA, B; CARVALHO, S., 2008, p. 195).

O aumento da malha rodoviária, a exemplo da duplicação da BR 324, em 1970, promoveu a aproximação da cidade do Salvador com outras cidades do seu entorno, fortalecendo ainda mais sua área de influência. Fazia-se, portanto, necessário, desde as décadas de 1960 e 1970, uma articulação interfederativa para planejar e executar políticas públicas que visassem atender a funções comuns aos Municípios que mantinham fluxos cada vez mais intensos.

O Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), criado em 1967, passou a atuar em 1974 como empresa pública e em âmbito metropolitano, mantendo a mesma sigla, e depois a Entidade Metropolitana de Salvador, criada no ano de 2014, embora não tivessem exatamente os mesmos propósitos e nem atuassem sobre o mesmo território, se propunham a trabalhar na articulação entre governo central e dos Municípios periféricos para que pudessem melhor responder a demandas que eram comuns a todos estes.

A par disso, mais de 40 anos depois, a Região Metropolitana de Salvador se ressentia, ainda, de uma atuação efetiva interfederativa que trabalhe pela melhoria da qualidade de vida, sobretudo das populações que vivem nestes Municípios.

O recente Plano Salvador 500 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, publicado no ano de 2016, mencionam a necessidade de integração dos Municípios que fazem parte da RMS, citando a possibilidade de criação de fóruns, com a participação de representantes municipais e da sociedade civil. Porém, efetivamente, em 2016, houve deliberações nas reuniões das Câmaras Técnicas que integram a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS).

Ressalte-se, contudo, que os representantes da cidade-sede, Salvador, não participaram de nenhuma das reuniões ocorridas em 2016, por decisão de seu Prefeito, Antônio Carlos Magalhães Peixoto Neto (ACM Neto), que não reconhece a legitimidade da EMRMS.

Souza (2008, p. 217), ao tratar da governança metropolitana, assinala:

Do ponto de vista metropolitano, mecanismos de cooperação e de coordenação requerem a negociação de preferências diversas entre um mosaico de atores e de agências autônomas em relação à fonte de autoridade e que atuam simultaneamente no mesmo espaço territorial, incluindo, portanto, agências públicas, societárias, semipúblicas e privadas.

Como sugere Silva (2008, p.135), apoiada em diversos autores, é possível perceber o protagonismo, por exemplo, do capital imobiliário, na definição dos critérios para a ocupação dos espaços urbanos:

Inúmeros autores, como Abramo (2007), Brandão (1981), Faria (1974), Maricato (1988), Mattedi (1979), Moura (1989); Neves (1985) e Oliveira (1980) apontam uma imbricação muito clara entre o capital imobiliário e os poderes públicos na definição de uma política urbana, o que é facilmente perceptível com o avanço do capital no sentido de mercantilização do espaço, que se obvia na forma de uma intensa pressão sobre as comunidades instaladas em terrenos valorizados.

Maricato (1988), tratando do jogo de interesses que circundam as decisões mais relevantes sobre a ocupação da cidade teve a oportunidade de afirmar que “o crescimento urbano, aparentemente natural, tem por trás de si uma lógica que é dada pelos interesses em jogo e pelo conflito entre eles”.

Carvalho e Pereira (2008, p. 105), comentando a atuação do mercado e do Estado sobre a distribuição desigual do espaço urbano, concluíram:

A constituição de poderosos circuitos de acumulação fundados na escassez relativa do solo urbano também foi destacado por Lessa (s.d), ressaltando como a internacionalização da economia no processo de industrialização e desenvolvimento brasileiro foi ancorado por uma “sagrada aliança”, que garantiu uma complementaridade de interesses e uma solidariedade entre os capitais internacionalizados e os capitais nacionais, dominantes em órbitas não industriais. Como fiador dessa aliança, o Estado velou para que houvesse uma divisão de órbitas de atuação e uma distribuição horizontal do excedente, de forma a assegurar uma equalização da rentabilidade dos investimentos realizados nas diferentes órbitas, reservando o setor imobiliário para o capital nacional, adotando uma postura permissiva frente aos movimentos especulativos e tomando outras iniciativas que submeteram a organização do espaço urbano aos interesses e demandas do capital imobiliário.

Salvador ainda apresenta quadros de profunda segregação social que se agrava, inclusive, por seus contornos étnicos. Numa rápida análise demográfica acerca da distribuição de negros, brancos e pardos no território do Município, Carvalho e Pereira (2008, p. 94 e 96) destacaram que em bairros como Graça, Canela, Campo

Grande e Barra, a presença de negros é muito pequena, quando comparada com a dos bairros localizados no Miolo ou na periferia da cidade.

A associação existente entre as dimensões sócio-ocupacional e racial constitui um outro aspecto relevante para a análise da segregação. Como se sabe, em decorrência da sua história, Salvador tem uma grande influência negra e uma população onde 54,8% se identificaram como pardos e 20,4% como pretos no Censo de 2000. Secularmente discriminados e com restritas oportunidades de educação, inserção produtiva e ascensão social, pretos e pardos têm ficado, historicamente, na base da pirâmide social. (CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 94).

Ela está especialmente sobre-representada nos espaços superiores da Barra, Graça, Campo Grande/Canela e Pituba, onde os brancos chegam a 69,1%, 69,7%, 68,5% e 65,7%, enquanto os pretos não passam de 5,9%, 4,4%, 7,0% e 5,0%. Já os pretos e pardos se abrigam predominantemente em áreas do tipo popular ou popular-inferior do Miolo e do Subúrbio (como Cajazeiras, Fazenda Grande, Tancredo Neves, Coutos, Plataforma, Periperi, Lobato ou Paripe), de uns poucos enclaves do centro e da orla (Engenho Velho da Federação, Alto das Pombas, Liberdade, Nordeste de Amaralina e Bairro da Paz, por exemplo), muitas vezes em sítios acidentados e desfavoráveis, assim como nos demais municípios da RMS. (CARVALHO; PEREIRA, 2008, p. 96).

Dentre os fatos econômicos de relevância para a RMS, na década de 1970, está também a inauguração, em 1976, do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), que se instalou no Município de Camaçari, como comenta Gilberto Corso Pereira (2014, p. 147), “a década de 1970 marca o início da metropolização de Salvador, com um processo de industrialização na periferia [...], implantação dos polos do CIA [...] e do COPEC e a expansão do tecido urbano, consolidada pelo novo sistema viário”.

Silva, S., Silva, B. e Carvalho, S. (2008, p. 194), citando Milton Santos (1979), Maria Brandão (1959) e Pierre Monbeig (1965), sobre a influência da Cidade do Salvador sobre os demais Municípios da RM, ainda na década de 1960, assinalam:

A situação muda, radicalmente, além do rio Joanes e, mais ainda, além de Abrantes. A uma distância quilometricamente fraca de Salvador, toda a influência de Salvador termina e, verdadeiramente, tem-se uma zona cujos habitantes participam muito pouco dos circuitos econômicos gerais. [...] O estado dos caminhos (a palavra “estrada” parece enganadora) é incompatível com o surto de uma economia agrícola cuja prosperidade seria associada à venda, na Cidade, dos produtos do solo (MONBEIG, 1965, p. 23 apud SILVA, S.; SILVA, B e CARVALHO, S., 2008, p.194).

Um pouco antes, a socióloga Maria Brandão (1959) já havia analisado o distrito de Abrantes/município de Camaçari na perspectiva da

economia de subsistência, estudo mais tarde ampliado na sua pesquisa sobre relações agrárias em Camaçari (Brandão, 1975). Só em 1956 foi construída a ponte sobre o rio Joanes o que permitiu a ligação rodoviária até Abrantes (BRANDÃO, 1959, p. 249 apud SILVA, S.; SILVA, B e CARVALHO, S., 2008, p.194).

Um pouco antes, ainda na década de 1950, no governo de Antônio Balbino<sup>4</sup> (1955-1959), foi criada a Comissão de Planejamento Econômico, presidida por Rômulo Almeida. Em seguida, na gestão de Juracy Magalhães (1959-1963) foi apresentado o PLANDEB (Plano de Desenvolvimento da Bahia) que, por razões políticas e econômicas, não encontrou condições para ser implementado.

Mas é interessante notar que se iniciava um período que viria a consolidar-se como o embrião da formação da RMS; com o processo de industrialização que se intensificaria depois, com a construção do CIA<sup>5</sup> (Centro Industrial de Aratu), no ano de 1967; abertura de avenidas de vale, no início da década de 1970, a exemplo da construção da Avenida Luis Viana Filho, no governo de Antônio Carlos Magalhães (1971-1975) e das vias de escoamento para a produção do futuro polo industrial de Camaçari, estas implantadas no governo de Roberto Santos (1975-1979).

Decididamente, o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek (presidente do Brasil entre os anos de 1956 e 1961) foi um apoio importante para o crescimento econômico e, particularmente, para o processo de industrialização do Estado da Bahia.

Para Rômulo Almeida (1986 apud SILVA, 2008) o Centro Industrial de Aratu (CIA) foi o mais destacado exemplo baiano de industrialização e aplicação da teoria dos polos de crescimento de François Perroux de 1964. No mesmo ano que o CIA foi instalado, 1967, foi também criada a CONDER, inicialmente como órgão do Estado da Bahia cuja missão estava voltada para a região do Recôncavo da Bahia, depois convertido numa empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, desta feita voltada para a RMS.

---

4 Antônio Balbino foi governador do Estado da Bahia entre os anos de 1955 e 1959.

5 O CIA ocupa áreas nos Municípios de Simões Filho e Candeias, ambos pertencentes à RMS. Conta com mais de 144 empresas e supera os 13 mil postos de trabalhos diretos, conforme dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia.

Sem deixar de reconhecer o impacto socioeconômico da implantação da Refinaria Landupho Alves, ainda na década de 1950, para a Região Metropolitana de Salvador, é de fato nas décadas de 1960 e 1970, que se consolida o processo de industrialização do entorno de Salvador e se apresentam as condições para a constituição da RMS, mostrando que existe uma relação forte entre a metropolização de Salvador e o crescimento econômico, vinculado, sobretudo, ao aparecimento dos primeiros polos industriais: o Centro Industrial de Aratu (CIA) e o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC).

Como sugerem os estudos de Silva e Silva (1991), foi após a implantação do CIA e do COPEC que Salvador se inseriu definitivamente no contexto de uma metrópole da periferia do capitalismo industrial.

Salvador tornou-se nas últimas décadas cada vez mais dependente de uma nova base econômica – a de natureza industrial e de serviços – nela mesma e em seus arredores, profundamente inserida no contexto nacional e internacional e, em contrapartida, tornou-se cada vez menos dependente de sua antiga base econômica regional, a de natureza agrária-mercantil. Como corolário, foram alteradas suas relações intra e inter-regionais, repercutindo de forma dinâmica na densificação e ampliação da mancha urbana (com destaque para o processo de periferização), onde coexistem aspectos modernos e arcaicos da vida urbana, com padrões fortemente diferenciados de renda e qualidade de vida em uma complexa organização socioespacial e com expressivo comprometimento ambiental. (SILVA; SILVA, 1991, p. 79).

Salvador foi assim descrita na apresentação da obra *Geografia de Salvador* (2009), pelos professores Adriano Bittencourt Andrade e Paulo Roberto Baqueiro Brandão:

Salvador, primeira cidade e capital do Brasil colonial, núcleo urbano fundamental do comércio português ao longo de três séculos de colonização, se constituindo no principal porto de todo o Atlântico Sul, chega ao século XXI como uma das mais populosas do Brasil, sede de uma das nove mais antigas regiões metropolitanas do país, com sua área municipal praticamente tomada pelo espaço urbano e exercendo o papel de uma metrópole regional com hinterlândia (espaço de influência) que supera o limite estadual. Não obstante sua importância histórica e contemporânea, a capital baiana traz na sua dinâmica interior graves problemas socioambientais típicos de um espaço desigual da periferia do capitalismo mundial (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p. 9).

Carvalho e Pereira (2014, p. 249) sobre o mais recente impulso de crescimento econômico da região metropolitana de Salvador, vivenciado a partir de 2004, concluíram:

É verdade que, a partir de 2004, o emprego tem crescido, com um avanço em termos de sua formalização. As taxas de desemprego caíram, o peso dos ocupados por conta própria e dos trabalhadores sem carteira assinada recuou, a remuneração dos trabalhadores experimentou certa recuperação, e a proporção de moradores pobres e indigentes também se reduziu. Mas, ainda assim, as referidas taxas ainda representam quase o dobro da média nacional, elevando-se ainda mais fora do núcleo metropolitano e entre as mulheres, os negros, os jovens e aqueles menos escolarizados.

Esse processo de industrialização por que passou o entorno da cidade do Salvador foi importante para a recuperação econômica da sua RM; não foi, contudo, suficiente para eliminar a dependência da metrópole e dos Municípios adjacentes à economia do sul e sudeste do Brasil.

Fernandes e Guimarães (2014, p. 55) pontuaram a tal respeito:

Mesmo após o processo de industrialização ocorrido nos anos 1970, que implantou uma indústria de bens intermediários no entorno da capital e em algumas áreas do interior do estado, a economia baiana permaneceu vinculada à dinâmica do Sul e Sudeste do país.

Almeida (2008, p. 26), em suas notas, destaca essa fase de profunda modificação da economia da RMS, deixando de ser agroexportadora, passando à condição de urbano-industrial.

A participação da indústria no PIB estadual saltou de 12,0% em 1960, para 31,6% em 1980, e 38,1% em 1990. O investimento industrial e a entrada em operação das fábricas do Polo Petroquímico e de outras grandes unidades aceleraram a expansão do PIB baiano, que cresceu a taxas superiores às verificadas no Brasil e Nordeste, entre meados da década de 70 e a primeira metade da década de 1980.

Como assinala Carvalho (2008, p. 114) “as atividades agropecuárias perderam importância na RMS, enquanto o emprego urbano avançou em participação, com o surgimento de novos postos e a criação de várias instituições públicas [...]”.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS DA RMS E O PROTAGONISMO DOS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS

O Município do Salvador nem sempre teve a extensão territorial que possui hoje. Antes abrigava alguns distritos que, com o tempo, foram sendo emancipados e integrados à RMS<sup>6</sup>.

Segundo Andrade e Brandão (2009, p. 106), é possível afirmar que Salvador, “ainda que tenha perdido parte do seu território municipal com a emancipação de alguns dos seus distritos, como Candeias, Água Comprida (transformada em Simões Filho) e Santo Amaro de Ipitanga (atual Lauro de Freitas)” continua tendo imensa importância para o Estado.

É, portanto, a cidade com o maior contingente populacional, estimado, para 2015, em 2 921 087 (IBGE), que representa mais de 70% da população da RMS e 25% da população de todo o Estado da Bahia, contando, ainda, com o maior PIB do Estado, ocupando o 8º lugar no Brasil, como advertem Silva, S.; Silva, B. e Silva, M. (2014).

Em 1990, Salvador viria a perder mais uma porção do seu território com a emancipação de Madre de Deus e teria, ainda, acrescido à RMS o distrito de Dias D'Ávila, que se emancipou do Município de Camaçari<sup>7</sup>.

A região metropolitana de Salvador, que no início contava com oito Municípios, hoje conta com um total de 13 Municípios, a saber: Salvador (metrópole que lhe empresta o nome), Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz.

---

6 Em divisão territorial datada de 1º de julho de 1955, o Município é constituído de cinco distritos: Salvador, Água Comprida, Ipitanga, Madre de Deus e Nossa Senhora das Candeias. Pela Lei Estadual nº 1.028, de 14 agosto de 1958, desmembra do Município de Salvador o distrito de Nossa Senhora das Candeias, elevado à categoria de Município com a denominação de Candeias. Em divisão territorial datada de 1 julho de 1960, o Município é constituído de quatro distritos: Salvador, Água Comprida, Ipitanga e Madre de Deus. Pela Lei Estadual nº 1.538, de 7 de novembro de 1961, desmembra do Município de Salvador o distrito de Água Comprida, elevado à categoria de Município com a denominação de Simões Filho. Pela Lei Estadual nº 1.753, de 17 de julho de 1962, desmembra do município de Salvador o distrito de Ipitanga, elevado à categoria de Município e com a denominação de Lauro de Freitas. Elevado à categoria de Município com a denominação de Madre de Deus, pela lei estadual nº 5016, de 13 de junho de 1989, desmembrado do Município de Salvador. Sede no antigo distrito de Madre de Deus. Constituído do distrito sede. Instalado em 1º de janeiro de 1990 (IBGE, 2013).

7 Elevado à categoria de Município com a denominação de Dias D'Ávila, pela lei estadual nº 4404, de 25 de janeiro de 1985, desmembrado de Camaçari. Sede no antigo distrito de Dias D'Ávila. Constituído do distrito sede. Instalado em 1º de janeiro de 1986. (IBGE, 2016c)

**Mapa 4** – Localização da Região Metropolitana de Salvador no Estado da Bahia



Fonte: SILVA, S.; SILVA, B e SILVA, M., 2014.

Salvador é uma metrópole de quase três milhões de habitantes e com uma extensão territorial de 294 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2016c); o que colabora para uma densidade demográfica de 9 993,51 hab./Km<sup>2</sup>, várias vezes superior ao do Estado da Bahia, como alertam Fernandes e Guimarães (2014, p. 57):

Em 2010, a densidade demográfica do estado da Bahia era de 24,8 habitantes por quilômetro quadrado. A concentração da população na metrópole fica clara com a densidade média de 819 habitantes por quilômetro quadrado nos treze municípios da RMS em 2010, 33 vezes superior à densidade média do estado.

O fluxo migratório para a RMS é o maior do Estado da Bahia. Apesar das taxas menores de crescimento para a metrópole, ainda assim Salvador apresenta-se como o maior destino dentre todos os Municípios, com 63,4% dos imigrantes vindos do interior do próprio Estado<sup>8</sup>. Conforme Fernandes e Guimarães (2014, p. 71):

8 Fernandes e Guimarães (2014, p. 72) “Com efeito, o número de imigrantes provenientes do interior declinou de 85,2 mil para 61,7 mil entre 1991 e 2010. Ainda assim, Salvador, que atrai o



Em relação aos movimentos migratórios, a Região Metropolitana de Salvador, em seu conjunto, é atrativa de pessoas e apresentou, na maior parte de seus municípios, taxas migratórias positivas. Dos treze municípios da RMS, onze possuem taxas positivas, com destaque para Lauro de Freitas, município que vem atraindo pessoas de maior poder aquisitivo, que deixaram Salvador para condomínios de classe média e alta e, também, empresas de serviços com incentivos municipais, sobretudo fiscais. Em seguida, figuram Madre de Deus e Camaçari, com pessoas que vieram para os municípios que detêm o Polo Petroquímico e empreendimentos industriais, assim como parte da rede de serviços por eles demandados. Salvador e Candeias possuem taxas migratórias negativas, e as pessoas que emigram de Salvador vão principalmente para fora do estado da Bahia.

É também significativo o fato de que Municípios como Camaçari e Lauro de Freitas<sup>9</sup> estejam recebendo um fluxo migratório intenso. Isto representa a necessidade de movimentos pendulares entre as localidades e, portanto, maior incidência de questões em comum.

Fernandes (2008, p. 74) acerca do aumento do número de habitantes nas duas cidades, Camaçari e Lauro de Freitas, conforme Censo Demográfico realizado, pelo IBGE, no ano de 2000, aponta:

Dos dez municípios da RMS, oito possuem saldo positivo, com destaque para Lauro de Freitas, que recebeu 20.152 pessoas, principalmente do próprio estado da Bahia; mas Lauro de Freitas também é o município da região que recebeu maior número de pessoas de fora do estado. Vale lembrar que o município vem atraindo pessoas de maior poder aquisitivo que deixaram Salvador para condomínios de classes média e alta e, também, empresas de serviços com incentivos municipais. Em seguida vem Camaçari, com saldo positivo de 14.003 pessoas, que vieram para o município que detém o Pólo Petroquímico.

Avaliando, sobretudo com base nas questões demográficas, Fernandes e Guimarães (2014) concluem que Salvador precisa se organizar melhor para fazer frente aos desafios do século XXI. Certamente, os próximos anos apontam para uma população mais envelhecida, com um contingente menor de mão de obra ativa e tendo

---

maior contingente de imigrantes na RMS, teve 63,4% deles vindos do interior do próprio estado da Bahia (fora dos municípios da RM). ”

9 Lauro de Freitas era o Município com a segunda maior densidade demográfica da região metropolitana, com 1 895 habitantes por km<sup>2</sup> em 2000, e também o terceiro Município mais populoso da região, com 113,5 mil residentes no mesmo período. A densidade é elevada, numa área que é a segunda menor entre os Municípios da RMS (59,9 km<sup>2</sup>), superior apenas à área de Madre de Deus (11,1 km<sup>2</sup>), que por ser fisicamente menor, possui a terceira maior densidade demográfica da região. (FERNANDES; GUIMARÃES, 2014)

a Cidade que lidar com um dos maiores adensamentos populacionais do país.

Por tudo isso, apontam para a necessidade de um planejamento para a metrópole e, conseqüentemente, para a RMS.

Se, por um lado, a metrópole de Salvador continua atraindo pessoas e investimentos industriais, por outro, ela se mantém como a metrópole “displicente”, que não apresenta as condições de modernização e uma dinâmica à altura de seu papel metropolitano para estimular o desenvolvimento do estado. Salvador, cada vez mais, cede espaço a outras grandes cidades do Nordeste, reproduz e reflete as condições sociais de grande pobreza do estado da Bahia e reforça sua posição de metrópole periférica no país. (FERNANDES; GUIMARÃES, 2014, p. 75)

Almeida (2008, p.46) afirma que, em parte, os problemas econômicos e sociais enfrentados por Salvador podem ser explicados pela falta de políticas públicas:

Viu-se que as deformações históricas da estrutura econômica da Bahia e da RMS podem ajudar a compreender o problema: 1°) a lenta expansão da agricultura capitalista stricto sensu no estado e a ausência de uma agroindústria dinâmica no hinterland imediato da capital; 2°) a ausência de uma base industrial diversificada e uma indústria produtora de bens intermediários, intensiva em capital e pouco integrada à economia local; e 3°) a renda pessoal hiperconcentrada (ver Almeida; Damasceno, 2005a, 2005b). É indispensável, contudo, agregar a essas causas dois outros fatores fundamentais: a ausência de uma política local de desenvolvimento e uma política estadual desenvolvimentista descolada da realidade econômica da cidade.

Silva, S. Silva, B. Carvalho, S. (2008, p. 211) reforçando não apenas a necessidade de planejamento para a região metropolitana de Salvador, acentuam a importância de uma governança multissetorial e multiescalar, abrangente, aberta e participativa:

Só com o fortalecimento do processo de planejamento e gestão regional, multi-setorial e multi-escalar, abrangente, aberto e participativo, será possível reverter a tendência atual de exclusão sócio-territorial no processo de expansão metropolitana no litoral Norte da Bahia, ou seja, reverter a opção preferencial pela produção de um território predominantemente de enclaves de luxo com repercussões bastante limitadas no contexto do desenvolvimento regional (sic).

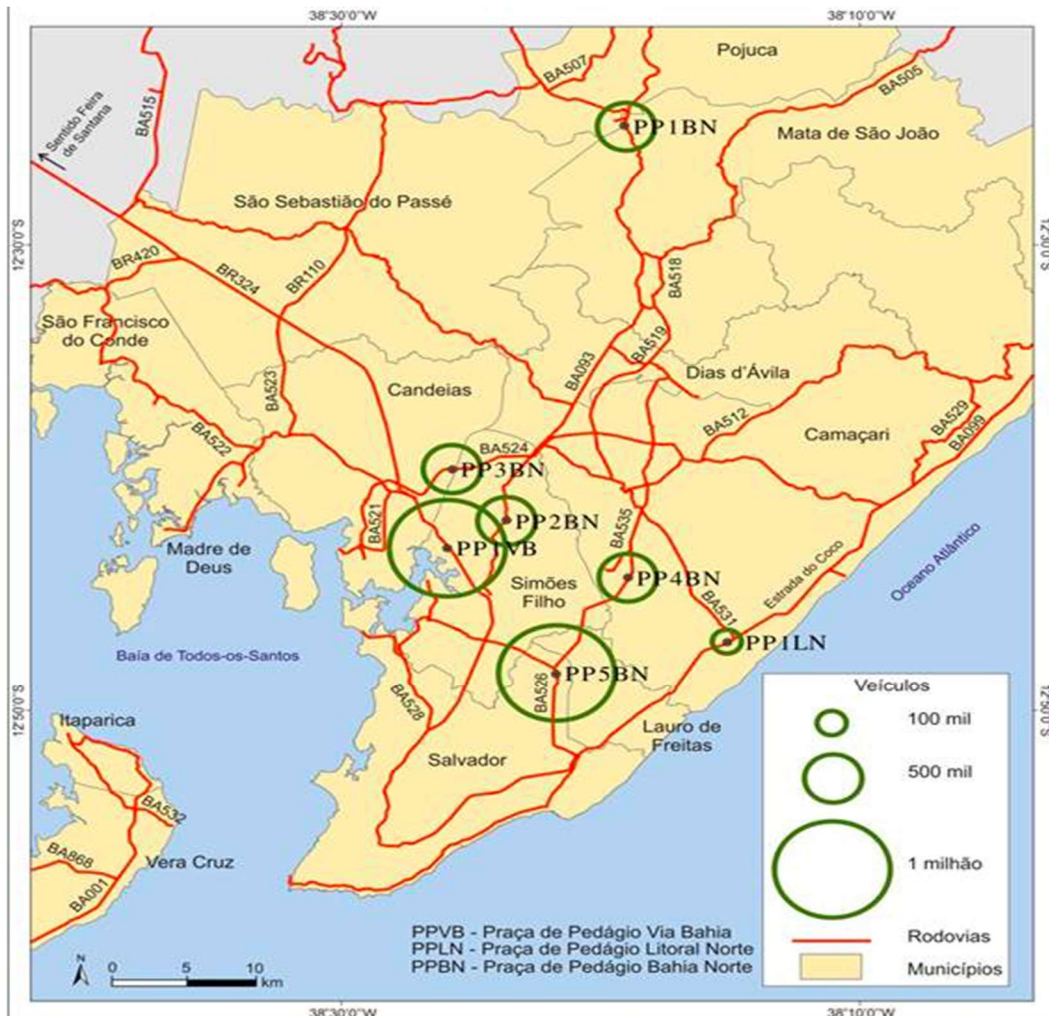
A metrópole ocupa lugar de destaque nas principais pesquisas produzidas ao redor do mundo sobre a governança metropolitana, porque, naturalmente, é o elemento de maior diferenciação para este tipo de aglomeração urbana. A ênfase dada, nesta tese, à cidade do Salvador, como metrópole nacional e como “cabeça” da

RMS, entende-se como uma necessidade pela sua importância socioeconômica e política, porém não deve deixar a impressão de que os demais Municípios foram menosprezados.

Ou seja, se para Salvador é interessante observar a diminuição do fluxo migratório; para Camaçari e Lauro de Freitas o problema passa a ser o aumento deste fluxo. Ora, estes dados estão a exigir das Instâncias Locais um entendimento para além dos interesses tão somente da metrópole.

A partir do fluxo de veículos registrados pelas diversas praças de pedágios existentes dentro da RMS, é possível se ter uma noção desse movimento pendular interno.

**Mapa 5 - Fluxo aproximado de veículos nas praças de pedágio na RM**



Fonte: Carvalho (2013) apud Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2014).

Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2014, p. 25), sobre a atividade econômica preponderante em cada um dos Municípios que integra a RMS, explanam:

Analisando a distribuição setorial do PIB, é possível classificar a economia dos municípios da RMS. São municípios predominantemente industriais: Camaçari (petroquímica, automóveis, pneus, autopeças, equipamentos eólicos, celulose e produtos acrílicos), Candeias (química e metalurgia), Dias d'Ávila (bebidas, metalurgia de cobre, mecânica), Pojuca (produção de ferro-ligas e ferro-cromo, petróleo) e São Francisco do Conde (refinaria). Municípios predominantemente de serviços: Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Salvador, São Sebastião do Passé (com forte participação da indústria, como petróleo e mecânica), Simões Filho (com forte participação da indústria, como a siderúrgica) e Vera Cruz. Em Mata de São João, no setor de serviço destaca-se a participação do turismo no seu litoral, com a presença de resorts internacionais e da vila turística de Praia do Forte. No total da RMS predomina o setor terciário. Os municípios onde há uma certa expressão do PIB da agropecuária são, por ordem de importância: Mata de São João, Vera Cruz, Itaparica e São Sebastião do Passé.

A este respeito os autores acima produziram o Quadro 4 (SILVA, S.; SILVA, B.; SILVA, M., 2014):

**Quadro 4** – PIB Total, por setores econômicos e per capita da RMS e seus municípios - 2010

RMS/Municípios	PIB (R\$)		PIB/km <sup>2</sup>	PIB Agropecuário (%)	PIB Industrial (%)	PIB Serviço (%)
	Total*	Per capita				
RMS	63.331.363	17.716	17.365	0,2	39,4	60,5
Camaçari	11.480.741	47.249	17.051	0,1	71,6	28,3
Candeias	2.565.905	30.886	16.275	0,2	53,8	46,0
Dias d'Ávila	1.924.474	28.995	11.793	0,1	71,2	28,7
Itaparica	107.324	5.170	975	3,4	16,5	80,1
Lauro de Freitas	2.688.749	16.454	54.709	0,4	23,4	76,2
Madre de Deus	260.182	14.967	8.781	0,6	24,5	74,8
Mata de São João	302.566	7.525	556	8,1	28,6	63,3
Pojuca	855.780	25.883	3.481	0,7	71,9	27,4
Salvador	30.978.300	11.574	53.002	0,1	18,4	81,5
São Francisco do Conde	8.547.192	257.663	37.466	0,1	61,7	38,2
São Sebastião do Passé	368.307	8.737	748	3,2	41,7	55,1
Simões Filho	3.022.160	25.607	18.338	0,1	44,9	54,9
Vera Cruz	229.682	6.111	826	4,3	18	77,7

\* Sem impostos. Fonte: IBGE, 2010a; 2010b. Elaboração: autores.

Fonte: IBGE, 2010 (apud SILVA, S.; SILVA, B.; SILVA, M., 2014)

Carvalho e Borges (2014, p. 84), ao trazerem dados do IPEA sobre a involução do PIB de Salvador, acabam por denunciar uma situação preocupante:

E se, entre 1980 e 1985, Salvador se incluiu entre as metrópoles mais dinâmicas do país, ao lado de Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Curitiba e Belém, entre 1985 e 1996 ela teria perdido terreno frente a Curitiba, Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza. Conforme dados do IPEA, o PIB de Salvador teria crescido, em média, 9,1% ao ano entre 1970 e 1975, 11,3% entre 1975 e 1980, 3,3% entre 1980 e 1985, 5,7% entre 1985 e 1990. Acompanhando o que ocorreu no conjunto do Brasil, entre 1990 e 1996, o PIB de Salvador cresceu apenas 1%.

Desta feita, Carvalho e Borges (2014, p. 102), a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 produzido pelo IBGE, apontam que Salvador, proporcionalmente, apresenta queda em relação à participação da população ativa com vencimentos acima de 20 salários mínimos:

[...] na faixa de 10 a 20 salários mínimos, a participação de Camaçari sobe de 1,6% para 2,2%, e a de Lauro de Freitas de 4,1% para 8,7%. Na faixa de renda mais elevada (20 ou mais salários mínimos), esses dois municípios elevam sua participação no estoque de 1% para 1,9% (Camaçari) e de 5% para 7,6% (Lauro de Freitas). Enquanto isso, mesmo mantendo sua sobre-representação nos estratos de renda mais elevados, Salvador reduz sua participação de 91,2% para 87,2% na faixa de 10 a 20 salários mínimos e de 91,8% para 89,5% na faixa de 20 ou mais SM.

Fica claro que essa situação econômica entrelaça uma parte dos Municípios da RMS, sobretudo aqueles com maior população, maior densidade populacional, maior participação no PIB, em especial Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas; sendo que ora aparecem Simões Filho e Candeias.

Essa interação mais intensa entre as Instâncias Locais da RMS foi facilitada com novos equipamentos urbanos e a expansão do sistema viário. Carvalho e Pereira (2014b, p. 114) sinalizaram algumas dessas modificações:

A implantação da Estrada do Coco, em 1975, e da Linha Verde, em 1993, ampliou a articulação com outros municípios e o número de componentes da mencionada região, além de contribuir para consolidar a ocupação do litoral norte pelas camadas de média e alta renda, com a instalação de numerosos condomínios e equipamentos turísticos.

Carvalho e Borges (2014, p. 103), mostrando que as relações intrametropolitanas são essências para diagnosticar problemas e projetar cenários, ampliando os horizontes para além dos Municípios que apresentam as melhores estruturas socioeconômicas (apesar de estarem bem distante das ideais), afirmam:

As desigualdades intrametropolitanas, como era de se esperar, são acentuadas. Salvador e Lauro de Freitas apresentam os níveis mais baixos de indigência e de pobreza, enquanto os dois municípios da ilha de Itaparica e São Francisco do Conde se destacam pelo elevado contingente de pessoas nessa condição.

Não é possível ainda afirmar com segurança que a RMS e, em especial

Salvador, estaria passando por um processo chamado de desmetropolização<sup>10</sup>. O fato é que os Municípios do entorno, com destaque para Camaçari e Lauro de Freitas<sup>11</sup>, tornaram-se destinos importantes para a mão de obra mais qualificada e com maiores salários. Além da proximidade com o local de trabalho (em geral, as indústrias), as pessoas buscam moradia em condomínios residenciais fechados de alto padrão<sup>12</sup>. Carvalho e Borges (2014, p. 105), trabalhando com conceitos de polo e periferia, acentuaram parte deste aspecto socioeconômico:

Por fim, os indicadores analisados evidenciaram uma tendência cuja continuidade pode vir a alterar a relação polo versus periferia: a geração de postos de trabalhos mais bem remunerados, (isto é, posições mais estratégicas nos processos produtivos da economia regional) nos municípios e (ou) o deslocamento do local de moradia dos que ocupam tais postos, de Salvador para os municípios periféricos que sediam as atividades produtivas, sobretudo aquelas ligadas à indústria de transformação.

Carvalho e Pereira (2014a, p. 249), sobre a função de complementariedade do entorno da metrópole, assinalaram:

Salvador é um grande centro de serviços, e o município de Lauro de Freitas se tornou uma espécie de extensão da capital, com a qual já se encontra conurbado. Candeias, Simões Filho, São Francisco do Conde, Dias D'Ávila e Camaçari funcionam como o "chão" das fábricas, sendo esse último também beneficiado pela metropolização turística, junto com Mata de São João, enquanto outros municípios continuam relativamente mais dependentes de uma agropecuária e de serviços de baixa produtividade e com uma menor expressão populacional e econômica, a exemplo de Madre de Deus, São Sebastião do Passé, Pojuca, Itaparica e Vera Cruz.

Pensar a cidade do Salvador enquanto metrópole é manter uma preocupação constante não apenas com o planejamento, mas com a capacidade de associação e

- 
- 10 Na área polarizada pela capital baiana, o processo descrito como "desmetropolização" por Martinez (1993) teve características diferentes daquelas observadas em metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro. É verdade que houve uma desaceleração no ritmo de crescimento da participação da população metropolitana no total da população do estado da Bahia, mas essa participação continuou a crescer. Essa dinâmica está relacionada com a expulsão de pessoas do interior do estado para outros estados e regiões, mais que proporcionalmente à migração de pessoas do interior para a metrópole, que continua recebendo emigrantes.
- 11 Mesmo com o crescimento de cidades que ficam no entorno de Salvador, ainda persiste, como denotado nas pesquisas, a macrocefalia da RMS, em que a metrópole, apesar da mitigação de seu poder econômico e político na região, exerce uma liderança inquestionável, como os gráficos e os mapas, além de outros dados veiculados no texto restarem comprovar.
- 12 Para alguns pesquisadores, inclusive Fernandes (2008), além de Marcelo Lopes de Souza (2008), este movimento de clausura das elites em condomínios de alto luxo, representaria a auto segregação.

mobilização de outras instâncias político-administrativas.

Em Andrade e Brandão (2009, p.116), alude-se à necessidade de pensar o futuro das grandes metrópoles, dando realce à atividade de planejamento:

Pensar o futuro de uma metrópole fragmentada do mundo subdesenvolvido é algo extremamente difícil, ainda que seja absolutamente necessário. Nos últimos anos, as demandas sociais e econômicas têm exigido dos gestores municipais formas mais coerentes de administração que substituam as medidas corretivas por outras de caráter preventivo, fazendo do planejamento urbano o principal norteador dos trabalhos da municipalidade.

Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2014, p. 23) reforçam não apenas o vazio da gestão metropolitana<sup>13</sup>, senão a necessidade de pensar Salvador e sua região com inúmeros problemas comuns:

É sintomático registrar que só na década de 1970 começa-se a discutir mais a Região Metropolitana de Salvador (RMS) e menos o tradicional Recôncavo da Bahia. Isso foi sacramentado em 1973, com a criação oficial da RMS pelo governo militar ao lado de várias outras no Brasil. Bem antes, em 1967, a Bahia criou o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), transformado em órgão metropolitano em 1974, modificado em 1998 e reorganizado em 2009. Atualmente, a CONDER é a Cia. de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Assim, em nossos dias há um grave vazio na governança metropolitana justamente quando a Região Metropolitana de Salvador efetivamente existe e com muitos problemas e complexos desafios de interesse comum [...].

Celina Souza (2008, p. 216), a respeito do vazio da governança metropolitana, assinala:

Um dos efeitos desse vazio pode ser sentido na dificuldade de se criar mecanismos de cooperação entre entes governamentais em um sistema federativo onde esses entes gozam de relativa autonomia para decidir sobre questões que afetam seu território. Outro efeito diz respeito à ambigüidade ou omissão dos organismos estaduais em relação às funções metropolitanas.

Carvalho e Dantas (2008, p.12-13), comentando a RMS, ponderam:

Fruto de modelos de ocupação territorial em rede centralizada, de seqüenciadas políticas econômicas indutoras de concentração e de clara opção geopolítica no âmbito federal, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) já nasce de uma crise de configuração: desde sua criação, em 1973, ela é recortada do Recôncavo, sua região matriz, e

13 O IPEA (2012), na 1ª oficina do Projeto Gestão metropolitana no Brasil, acerca da RMS, em suas conclusões, indicou também o vazio institucional existente em relação à gestão da RMS, desde o ano 2000.

passa a ser definida por um conjunto de municípios, cujas principais relações deveriam ser funcionais e decorrentes dos novos projetos industriais para eles implementados. Uma região vertical e corporativa se desenvolve a partir de então, ancorada num conjunto de pares de oposição: crescimento acelerado da produção paralelamente à elevação contínua das taxas de desemprego; municípios ricos e populações muito pobres; extrema concentração de renda e generalização da pobreza; produção industrial agressiva em ambientes naturais muito sensíveis; Salvador, cidade dormitório industrial e Salvador, centralidade absoluta de serviços; esgotamento do modelo e reforço – com variações – do mesmo modelo.

Este hiato observado na governança da RMS não é acompanhado, por exemplo, em outras regiões do mundo, conforme noticiam Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2014, p.48):

Na RMS não há nada que se assemelhe ao que acontece em muitas regiões metropolitanas em todo o mundo, em busca de uma estratégia de governança metropolitana para o desenvolvimento. Por exemplo, na região de Cracóvia, na Polônia, e na Chengdu, na China, há um grande esforço de gestão territorial integrada visando a captação de investimentos internacionais. Para tanto, anúncios são publicados em revistas de várias partes do mundo.

Em 2014 houve de fato uma tentativa, do Estado da Bahia, ao criar a Entidade Metropolitana de Salvador, de superar esse hiato. Entretanto duas situações chamam a atenção acerca deste episódio: primeiro, porque não houve negociação com os Municípios metropolitanos, e segundo, porque uma instituição isoladamente não é capaz de produzir modificações efetivas do cenário, sobretudo pelo fato de que a cidade polo não aderiu à EMRMS e questionou sua regularidade perante o Poder Judiciário.

Salvador adquiriu outro porte de cidade, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Houve um aumento significativo de sua população, retomada de um crescimento econômico, sendo considerada uma cidade/metrópole regional de relevância nacional, logo atrás de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2014, p. 47) a tal respeito, se manifestaram no seguinte sentido:

Salvador e sua região estão em companhia das demais metrópoles regionais de relevância nacional, todas com dificuldades de expansão de sua importância em termos nacionais, em função da elevada concentração nas duas maiores metrópoles do país e em suas regiões de influência direta, especialmente São Paulo. Salvador, a exemplo de Manaus e Belém, tem uma característica especial, a de estar bem distante de outras metrópoles mais ou menos do mesmo porte, o que lhes assegura uma espécie de reserva de mercado.



Entretanto, a RMS se ressentia de um governo metropolitano que seja representativo de sua população, hoje (2017), certamente, a partir de dados estimados pelo IBGE, com mais de quatro milhões de pessoas, conforme o Quadro 5.

**Quadro 5** – Regiões metropolitanas do Brasil por população – acima de 1 milhão de habitantes – Estimativa para 2016.

Ordem	Região Metropolitana	População 2016	% População Total
1ª	RM São Paulo	21.242.939	10,3%
2ª	RM Rio de Janeiro	12.330.186	6,0%
3ª	RM Belo Horizonte(2)	5.873.841	2,9%
4ª	RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno	4.284.676	2,1%
5ª	RM Porto Alegre	4.276.475	2,1%
6ª	RM Fortaleza	4.019.213	2,0%
7ª	RM Salvador	3.984.583	1,9%
8ª	RM Recife	3.940.456	1,9%
9ª	RM Curitiba	3.537.894	1,7%
10ª	RM Campinas	3.131.528	1,5%
11ª	RM Manaus	2.568.817	1,2%
12ª	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	2.475.879	1,2%
13ª	RM Goiânia	2.458.504	1,2%
14ª	RM Belém	2.422.481	1,2%
15ª	RM Grande Vitória	1.935.483	0,9%
16ª	RM de Sorocaba	1.908.425	0,9%
17ª	RM Baixada Santista	1.813.033	0,9%
18ª	RM Grande São Luís	1.605.305	0,8%
19ª	RM Natal	1.537.211	0,7%
20ª	Aglomeração Urbana de Piracicaba-AU- Piracicaba	1.452.691	0,7%
21ª	RM Norte/Nordeste Catarinense(3)	1.363.854	0,7%
22ª	RM Macaé	1.314.254	0,6%
23ª	RM João Pessoa	1.268.360	0,6%
24ª	RIDE TERESINA - Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina	1.199.941	0,6%
25ª	RM Florianópolis(3)	1.152.115	0,6%
26ª	RM Londrina	1.085.479	0,5%
<b>Total</b>		94.183.623	45,7%
<b>Total Brasil</b>		206.081.432	100,00%

Fonte: IBGE, 2016

Precedendo à criação das regiões metropolitanas no Brasil, em 1967, o Estado da Bahia criou o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER). Foi produzido pela CONDER um estudo preliminar para elaboração de um plano de desenvolvimento integrado para a RMS. O documento acabou servindo de fundamento, como relata o IPEA (2012), para a constituição da RMS, pela Lei nº 14,

de 08 de junho de 1973.

Mais tarde, mediante a Lei nº 08, de 09 de julho de 1974, o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, viria a se tornar a Companhia do Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, mantendo a sigla CONDER, porém passando a ter natureza jurídica de uma empresa pública, conforme já comentado.

Apesar das origens da CONDER, em seu atual estatuto não se encontra uma só menção à atividade metropolitana. Como mencionam Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2014), na composição da estrutura da CONDER existe uma diretoria para cuidar do centro histórico de Salvador, que, a princípio, seria da competência da metrópole, mas não se encontra nada que responda diretamente à inquietação e ao vazio, já mencionado neste trabalho, de uma unidade orgânica e com recursos próprios, para dar conta de fornecer apoio à governança da RMS e que seja fruto de um movimento do qual participem os 13 Municípios que integram o território metropolitano.

Acontecimentos recentes têm contribuído para alterar o perfil da metrópole do século XX, ora para destacar ainda mais sua importância no cenário interno, ora para desnudar o fato de que uma metrópole regional muitas vezes é parte de uma rede, na qual metrópoles nacionais ou internacionais exercem sobre aquela forte influência.

Na apresentação do livro *Salvador: transformações na ordem urbana*, foram considerados os impactos da inovação tecnológica e da difusão do fluxo de capitais sobre as metrópoles ao redor do mundo:

O desenvolvimento e a difusão das novas tecnologias da informação e da comunicação, o crescimento dos fluxos internacionais de capital produzido com a financeirização da riqueza, as políticas de liberalização econômica e de ênfase nos mecanismos de mercado, os novos padrões globalizados de acumulação têm sido ressaltados por autores como Sassen (1991); Veltz (1996); Marcuse e Kenpen (2000); Gonzalez (2000); Mattos (2010a, 2010b); Ciccollela (2011); Preteceille (1994) e Ribeiro (2013). Elas teriam levado à conformação de outra geografia e de uma nova arquitetura produtiva que tece redes e nós, qualificando e desqualificando os vários espaços em função dos fluxos mundializados e constituindo o que Veltz denominou de uma “economia de arquipélago”. Esses nós tendem a se dispersar por um conjunto de grandes cidades conforme sua localização estratégica no espaço mundial de acumulação, com algumas delas assumindo funções de coordenação e comando, intensificando, transformando e diversificando crescentemente a metropolização. (CARVALHO; PEREIRA, 2014a, p. 10)

A cidade do Salvador parece apresentar ainda uma baixa capacidade de influenciar outras metrópoles. Concorre para esta afirmação a suposição de que, se Salvador não tivesse uma posição privilegiada no Brasil e concorresse com uma metrópole a 400 ou 500Km de distância, como sustentam Silva, S., Silva, B. e Silva, M. (2014), dificilmente, com bases nas estruturas atuais, conseguiria manter ou avançar em alguns indicadores econômicos e sociais. Fernandes e Guimarães (2014, p. 53) tendem a concordar, na medida em que afirmam:

Salvador não tem o perfil das cidades globais, ou cidades mundiais, ou megacidades, da forma como são caracterizadas pela mídia, como grandes centros de negócios e com estruturas de segregação claramente definidas, marcando ilhas de prosperidade e guetos ou áreas pobres isoladas. O perfil de Salvador também é diferente do das metrópoles do Sudeste brasileiro (São Paulo e Rio de Janeiro), com seus respectivos padrões de organização, que estão mais integrados às dinâmicas de outras grandes metrópoles mundiais e da América Latina.

O plano diretor, que poderia ser um instrumento urbanístico importante para se promover algumas mudanças socioeconômicas significativas, foi batizado por Maricato (2000) e Villaça (2005) como plano-discurso, pois cumpre um papel ideológico e atua para encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. Os planos diretores construídos para a cidade do Salvador não teriam escapado a esta lógica.

Apontam Carvalho e Pereira (2014b, p. 125) que “nas sociedades capitalistas a interferência do capital sobre o espaço urbano não constitui uma novidade”. Como ressaltam Logan e Molotch (1987, apud CARVALHO, 2013):

[...] nessas sociedades, a produção do espaço envolve um conflito de interesses entre o seu valor de uso e o seu valor de troca, o que põe, de um lado, os moradores da cidade, interessados, sobretudo, na defesa de sua qualidade de vida e, de outro lado, uma coalizão de interesses econômicos comandados pelo capital imobiliário (LOGAN; MOLOTCH, 1987 apud CARVALHO, p. 546).

Os autores (CARVALHO; PEREIRA, 2014b, p. 127) fazendo uma análise crítica da atuação do capital sobre o espaço urbano, comentam:

Para o alcance desses objetivos, competiria aos governantes locais utilizar estratégias de marketing, a fim de promover e “vender” a imagem da cidade, considerar as demandas do mercado nas suas decisões e criar um ambiente favorável e atrativo para os investimentos. Mirando-se, principalmente, na idealizada experiência de Barcelona, entre outros aspectos, isso envolve uma

mercantilização e espetacularização da cidade, com a edificação de grandes equipamentos culturais, a gentrificação de certas áreas, a atração de grandes eventos internacionais, o estabelecimento de parcerias público-privadas e uma maior flexibilidade e liberdade para a operação dos capitais.

Almeida (2008) informa que no final do século XX, com a abertura às importações e as inovações tecnológicas, houve uma perda grande de postos de trabalho em Salvador. Conforme Almeida (2008), no Brasil estima-se:

[...] que a revolução tecnológica e organizacional tenha eliminado, entre 1990 e 2001, quase 11 milhões de postos de trabalho no Brasil. A abertura às importações, no mesmo intervalo, teria sido responsável por outro 1,5 milhão (ver Freitas; Kupfer; Young, 2004). Ainda que o crescimento (lento) do mercado doméstico e o avanço das exportações (somente a partir de 1999) tenham assegurado um saldo líquido positivo de pouco mais de 3 milhões de postos, esse crescimento não foi, até 2003, suficiente para reduzir as taxas de desemprego no país. (ALMEIDA, 2008, p. 45)

Há assim um déficit de postos de trabalho que contribui para a formação de uma reserva de mão de obra, que por sua vez age sobre a política salarial, provocando achatamento das remunerações.

Os agentes econômicos influenciam a produção do espaço urbano. Neste sentido, a obra de Mark Gottdiener, *A Produção do Espaço Urbano*, publicada na década de 1990, sob um viés crítico, aponta o poder do capital sobre a definição e execução de políticas públicas para a cidade. Vale lembrar que em 1968 o Município do Salvador alienou boa parte de suas terras, transferindo-as para a propriedade de poucas famílias, por meio da Lei de Reforma Urbana. Fernandes e Regina (2005, p. 41), sobre este movimento da Prefeitura, assinalaram:

A Lei da Reforma Urbana de 1968 (Lei nº 2.181), faz com que o município perca um instrumento que poderia ser eficaz na resolução do problema da habitação. De fato, a referida reforma liberou as terras da Prefeitura da cidade e ampliou ainda mais a expansão do capital imobiliário, provocando uma pressão crescente sobre a terra.

Essa análise, embora relevante, não é o eixo central deste trabalho. Esta tese cuidará mais de tratar da necessária participação da sociedade civil na construção do planejamento urbano, como forma de legitimar as ações políticas do Estado e, para tanto, poderá tergiversar com um discurso mais crítico, não obstante o objetivo central seja a garantia da efetiva instrumentalização dos mecanismos de diálogo entre os sujeitos envolvidos, Estado, sociedade civil e o mercado.

A experiência de Barcelona, por suas características, e agora ressaltada por este aspecto da forte presença dos agentes econômicos – que a aproxima ainda mais da realidade das metrópoles brasileiras, inclusive de Salvador, com reflexos sobre sua RM – mostra o quanto é importante se assegurar o espaço para a sociedade civil no planejamento urbano e, por conseguinte, no modelo de gestão.

Realçando a importância dos vetores mercadológicos para o empoderamento do território metropolitano da Cidade do Salvador, Ângelo Serpa (2008) chama a atenção para o paradigma de Barcelona, na Espanha, concluindo:

Agentes públicos e privados vêm conduzindo desde então uma política urbana que consiste na “encenação” de determinados espaços públicos, que passam a desempenhar um papel de “vitrine” no contexto urbano. É evidente que estes projetos, programas e intervenções são realizados em função de estratégias de valorização do solo urbano, em bairros com maior concentração de população de melhor poder aquisitivo. Estas estratégias baseiam-se em um modelo ideal de cidade, onde a criação de espaços públicos, o “embelezamento urbano”, entre outros, constituem estratégias de marketing urbano, de acordo com o paradigma de Barcelona. As opções de desenho urbano adotadas e a estética desses espaços reforçam seu caráter mercadológico. (SERPA, 2008, p. 176)

O Escritório de Planejamento Urbano para a Cidade do Salvador (EPUCS) foi, segundo Paulo Penteado Filho (1991), o primeiro passo dado pelos gestores locais no sentido de elaborar um plano urbanístico para a cidade. Pereira (2014, p. 146), acerca da repercussão do trabalho do EPUCS, considerou:

Nos anos sessenta, a expansão do sistema viário da cidade – definido, nos anos 40, pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), plano coordenado por Mario Leal Ferreira (PMS, 1976) – incorporou espaços novos ao tecido urbano, inverteu a lógica de circulação pelas cumeadas para a circulação pelos vales, aumentou o valor da terra urbana e tornou acessível ao mercado terras que não estavam disponíveis e abrigavam muitas das habitações precárias da cidade, que ocupavam fundos de vale e encostas.

Vasconcelos (2016, p. 349), acerca dos estudos promovidos pelo EPUCS, aduz:

Os estudos do EPUCS foram iniciados em 1943. Vários mapas foram elaborados nos anos 1940. O mapa das áreas edificadas mostra o crescimento da cidade e pode ser comparado ao de Reclus (1894). A cidade estende-se da Pituba até a Barra, na Orla Atlântica, com maiores densidades de ocupação em Ondina e na Barra, na orla da baía, a ocupação é contínua desde a barra até Itapagipe. No interior aparecem grandes densificações na Liberdade, no Barbalho, em Brotas e na Federação.

Andrade e Lapa (2014, p. 4) afirmam que os planos de expansão da cidade do Salvador seguiram orientação de planos estrangeiros: “Os planos urbanos de mobilidade soteropolitana têm muitos estudos influenciados por experiências de planos urbanísticos de outros países, como abertura de avenidas de vale”.

Vieira Júnior (2005, p. 29), acerca da expansão da cidade do Salvador, conclui que na segunda metade do século XX houve forte influência do modelo urbanizador americano:

[...] a partir do século XX passa por esses dois processos: na primeira metade do século ocorre uma intervenção na malha existente, seguindo o modelo da urbanização "hausmanniana", ressaltando as reformas de J.J. Seabra, e, na segunda metade, uma expansão para as terras não habitadas do município, seguindo o modelo urbanizador americano que, para melhorar a circulação, abrem as parkways, cuja característica é o aproveitamento das linhas de fundo de vale e o paisagismo das vias.

Pereira<sup>14</sup> (2014, p.147), sobre a década de 1970, alerta que foi o início da metropolização de Salvador:

A década de 70 marca o início da metropolização de Salvador, com um processo de industrialização na periferia da metrópole – implantação dos polos do CIA (Centro Industrial de Aratu) e COPEC (Complexo Petroquímico de Camaçari) – e a expansão do tecido urbano, consolidada pelo novo sistema viário.

O Governo do Estado da Bahia, em 1967, criou o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo. Seis anos depois, por meio da Lei 3.192, de 22 de novembro de 1973, reconheceu oficialmente a região metropolitana de Salvador. Como reflexo da Lei estadual nº 3.192, de 1973, o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo<sup>15</sup> passou a ter uma atuação mais contundente sobre a região metropolitana de Salvador.

---

14 O autor reforça este período como o de metropolização de Salvador: em termos espaciais, a década de 70 é um marco da metropolização de Salvador, com um processo de industrialização na periferia – implantação dos polos do Centro Industrial de Aratu e do Complexo Petroquímico de Camaçari – e a expansão do tecido urbano pelo sistema viário, que, complementando a proposta do EPUCS, consolida a expansão ao longo da Costa Atlântica.

15 Carvalho e Pereira (2008b, p. 85), acerca do Recôncavo, assinalaram: “Na Salvador colonial, o Recôncavo, a região em torno da Baía de Todos os Santos, onde hoje estão cidades como Cachoeira, Santo Amaro, São Francisco do Conde, desempenhava um papel de relevo na vida econômica da cidade que, desde cedo, já apresentava uma ocupação densa nas cumeadas próximas à Baía de Todos os Santos”. Celina Souza (2008, p. 226) comenta que a região do recôncavo envolvia 37 Municípios, conforme assim exposto: “Sua finalidade era elaborar uma estratégia de desenvolvimento regional integrado para o Recôncavo, compreendendo 37 municípios”.

Em 1974, mediante a publicação da Lei Delegada nº 8, de 09 de julho de 1974, nascia a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER), que passaria a assumir as antigas funções do Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo.

Pode se destacar três momentos históricos como relevantes para o planejamento urbano da cidade do Salvador e de sua região metropolitana: (i) criação do EPUCS (década de 1940); (ii) criação da CONDER, com destaque também para o Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador (PLANDURB), e do Estudo do Uso do Solo e Transportes da Região Metropolitana de Salvador (EUST) – década de 1970<sup>16</sup> - e, mais recentemente, (iii) criação da Entidade Metropolitana de Salvador – ano de 2014. Dois destes fatos, a criação do EPUCS e da CONDER, juntamente com os Planos, ocorreram em períodos de regime político mais endurecido e centralizador. Quando da criação do EPUCS, o país passava pela ditadura Vargas (1937-1945) e quando da criação da CONDER, o país enfrentava um regime militar.

No plano federal, a Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, criou as oito primeiras regiões metropolitanas no Brasil e em seguida, praticamente um ano depois, editou-se o Decreto federal nº 74.156, de 06 de junho de 1974, criando a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), extinta com o Decreto 25 de abril de 1991, ambos diplomas normativos produzidos em pleno período ditatorial.

Ainda assim é possível afirmar que a CNPUR, na condição de órgão ligado à União, tinha objetivos mais modestos que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), pois competia-lhe acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e não fazer parte, propriamente, de sua gestão executiva, como vem acontecendo com o Estado da Bahia, por meio do secretário da SEDUR, Carlos Martins, nomeado pelo governador como primeiro diretor executivo da Entidade Metropolitana de Salvador.

---

16 Franco et al (2013, p. 189) assinalam: “Entre as décadas de 1970 e 1980, a RM de Salvador vivenciou um curto, porém profícuo processo de planejamento e gestão. Além dos institutos legais que compuseram a estruturação do seu sistema gestor, foram elaborados importantes planos, programas e projetos, entre os quais se destacaram: o Estudo do Uso do Solo e Transporte (EUST), em 1975; o Plano Metropolitano de Desenvolvimento (PMD), em 1982; a Pesquisa sobre Mercado Habitacional e Estoque de Terrenos, de 1983 a 1987; e a Estratégia de Desenvolvimento da RM de Salvador, em 1985”.

O conteúdo dos diplomas legais, os planos urbanísticos e a estrutura de governança metropolitana, concebidos sob a égide de regimes ditatoriais, em maior ou menor medida, carregavam em si a intolerância com a participação mais efetiva da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Outrossim, sobretudo a Lei Complementar federal nº 14, de 1973, que tratou diretamente da gestão metropolitana, marcava uma forte tendência centralizadora, na qual o governador assumia a presidência do Conselho Deliberativo, e passava a ser o personagem mais importante desta governança.

Como adverte Celina Souza (2008, p. 224) sobre as origens, no Brasil, da governança metropolitana:

[...] existe ainda um constrangimento relacionado à trajetória da institucionalização das RMs no Brasil, dado que a mesma foi associada a formas autoritárias de gestão do território por ter sido introduzida em 1973, no auge do regime militar. Como consequência, o desenho institucional das regiões metropolitanas foi pautado na dependência de recursos e decisões federais e na centralização, constrangendo a autonomia das esferas subnacionais, notadamente dos municípios que as integravam, e desconsiderando aspectos fundamentais das relações intergovernamentais.

A Entidade Metropolitana de Salvador, criada em 2014, não foi concebida sob regime ditatorial; ao contrário, a Constituição brasileira de 1988, é considerada uma das mais democráticas da história. Apesar disso, absorveu a concepção de governança metropolitana da Lei Complementar federal nº 14, de 1973, na medida em que o Art. 7º, §3º, da LC estadual nº 41, de 2014, entregou a presidência do Colegiado Metropolitano ao Governador do Estado e, na sua ausência, ao Vice-Governador.

Em que pese a região metropolitana não se enquadrar na qualidade de entidade federada, dado que estas, segundo a Constituição seriam apenas três, União, Estados membros e Municípios mais o Distrito Federal, cujas competências são anômalas, a divisão territorial em RM é, como visto, um desdobramento do conceito mais amplo de federalismo.

Trata-se, portanto, a RM, de uma instituição que corresponde a um espaço do território nacional, sobre a qual se admite uma governança autônoma, conferida sobretudo aos Municípios. Participa, dessa forma, dos arranjos institucionais de



repartição de poder sobre o território, por isso qualifica-se como arranjo interfederativo.

As formas de expressão deste arranjo, seja no regime ditatorial, seja no regime democrático atual parecem não ter divergido substancialmente. Naquele, tanto quanto neste, a população diretamente afetada pelo arranjo não foi convocada para participar e decidir juntamente com o Estado, seguindo o modelo *top-down*.

Instrumentos democráticos de participação da sociedade civil foram ignorados, apesar de estarem previstos constitucionalmente e no Estatuto da Cidade.

A par disso, as autoridades consultadas, que atuam junto à EMRMS, argumentam que na Lei nº 41, de junho de 2014 e o Decreto nº 15.244, de julho do mesmo ano, a primeira, que cria a Entidade Metropolitana e o segundo, que a regulamenta, trazem na composição do Conselho a possibilidade de participação da sociedade civil e assim estariam atendidas as exigências de uma gestão democrática.

É, então, deste ponto, ou seja, do debate em torno da gestão democrática das cidades metropolitanas, que se dá continuidade ao desenvolvimento desta tese para tratar, no tópico seguinte, da Entidade Metropolitana de Salvador.

### 5.3 A ENTIDADE METROPOLITANA DE SALVADOR: UMA TENTATIVA DE AVANÇO OU UM RETROCESSO DEMOCRÁTICO?

Pereira, Silva e Carvalho (2017, p. 130), sobre a governabilidade, defenderam a seguinte ideia:

A governabilidade, antes tomada quase sempre de forma isolada, mesmo considerando as necessárias relações fora do governo, quase sempre de forma técnico-burocrática, adquire características de governança quando de fato há um forte entrosamento entre o governo, em diferentes escalas, as numerosas organizações sociais e o diversificado meio empresarial, todos buscando alcançar objetivos comuns. Isto deve se expressar através de arranjos institucionais que favoreçam a cooperação e a solidariedade entre os agentes políticos, sociais e empresariais.

Considerando o enfoque que os autores acima dão ao entrosamento de governos de diferentes escalas e pelo fato de nesta tese ser trabalhada a governança das cidades metropolitanas, abrem-se em seguida parênteses para serem apresentadas noções acerca da definição de cidades.

Paul Claval (1981, p. 4) e Marcel Rocanyolo (1990, p. 19) não se omitiram na tentativa de definir a cidade:

O geógrafo Paul Claval, no seu abrangente livro *A Lógica das Cidades* (1981), define a cidade como "uma organização destinada a maximizar a interação social" (p.4), conceito que funciona como fio condutor de sua obra, que extrapola a geografia urbana. Outro geógrafo francês, Marcel RONCAYOLO, define a cidade, em 1990, como "um território particular ou uma combinação de territórios" (p. 19). (CLAVAL, 1981; ROCANYOLO, 1990, apud VASCONCELOS, 1999, p. 12).<sup>17</sup>

Vasconcelos (1999), acerca do conceito de cidade, mostra o quão difícil tem sido a tarefa de precisá-lo, já que a complexidade é ainda mais acentuada diante do fenômeno da metropolização:

Com o desenvolvimento das novas formas dos aglomerados urbanos, seja através do aparecimento de nebulosas urbanas, seja através do crescimento de aglomerações desmesuradas como Los Angeles, os conceitos de cidade e de urbano estão sendo cada vez mais contestados [...]. (VASCONCELOS, 1999, p. 14)

Dickinson (1961, p. 26), sobre a região política ideal, prefere enfatizar os interesses comuns, admitindo que a associação de Municípios decorreria, sobretudo, desta circunstância.

Desse modo, uma instituição que se propõe servir a um governo metropolitano deverá, antes de tudo, ser capaz de promover a interação social e interfederativa, mobilizando os principais *players* para que alcancem a satisfação dos interesses comuns, a partir de uma atuação coordenada e integrada.

Num contexto democrático, esta instituição deve proporcionar canais de participação, fortalecendo os entes periféricos e criando esferas públicas de debates e de deliberação sobre os principais assuntos que interessam às comunidades metropolitanas.

Sob a alegação de estar criando uma instituição para promover o desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador, no dia 02 de junho de 2014, o então Governador da Bahia, Jacques Wagner, assinou a Mensagem nº 56/2014, encaminhando o Projeto de Lei Complementar nº 120/2014, para que este fosse

---

17 Não obstante a consulta às fontes primárias, Claval (1981) e Roncayolo (1990), disponibilizadas pelo próprio Vasconcelos, fez-se a opção por citá-las, neste caso, indiretamente, atribuindo o mérito a quem primeiro operou com os conceitos em sequência.

apreciado pela Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA), observado o regime de urgência.

A mensagem indicava que o projeto de lei complementar (PLC) estava a tratar da criação da Entidade Metropolitana de Salvador (EMRMS) e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (FRMS).

Segundo, ainda, os relatos constantes na mensagem, o objetivo do PLC seria implantar um modelo de gestão que contribuísse para o desenvolvimento socioeconômico da RMS, incentivando a cooperação e a atuação conjunta, nos diversos segmentos de interesse comum.

O líder do governo à época, deputado estadual Zé Neto, do Partido dos Trabalhadores, reiterou, no dia 3 de junho de 2014, mediante apresentação do requerimento nº 8.173/2014, o pedido de apreciação de urgência formulado pelo governador, o que foi aprovado em 4 de junho de 2014.

O PLC foi objeto de análise da Comissão de Constituição e Justiça da ALBA no dia 10 de junho de 2014, que propôs três emendas ao PLC: a primeira, puramente formal, porque foi constatado equívoco na numeração dos incisos do Art. 8º; a segunda para evitar a repetição de palavras, reescrevendo o dispositivo do inciso V do Art. 12, §3º e, por fim, a terceira, mais de fundo (de mérito), por igualar a número de votos do Estado da Bahia ao da cidade polo, uma vez que na redação originária, o Art. 7º, inciso II, o Estado teria 49 votos dentro do Colegiado Metropolitano, de maneira que se a soma de votos, no máximo, poderia atingir 100, conforme inciso III do próprio Art. 7º, e ditos votos restantes teriam de ser repartidos entre os 13 Municípios, haveria, no entender da Comissão, uma participação desequilibrada e a favor do Estado da Bahia.

Com estas emendas, o PLC foi ao plenário da ALBA no mesmo dia 10 de junho de 2014, sessão na qual foram registradas as presenças de 61 parlamentares, obtendo 38 votos a favor e três votos contrários. Os demais deputados presentes se abstiveram de votar.

Entre a protocolização do PLC nº 120/2014 e sua apreciação em plenário pelos deputados estaduais da Bahia, foram consumidos apenas oito dias. Nos autos de tal projeto legislativo, não há qualquer registro de audiências públicas ou consultas

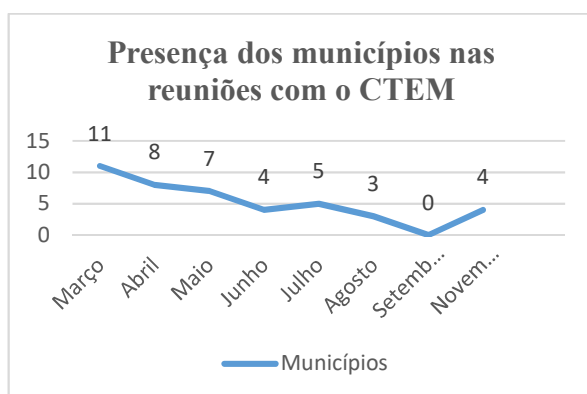
populares, muito menos a realização de outros instrumentos mais deliberativos de participação popular, como plebiscito ou referendo.

De igual forma, o PLC nº 120/2014 não foi previamente discutido com os representantes dos Municípios da RMS. As informações prestadas pelas técnicas da Entidade Metropolitana de Salvador dão conta de que o Estado da Bahia entendia não necessitar debater previamente o tema da institucionalização da RMS com as demais instâncias político-administrativas interessadas, ou seja, os 13 Municípios que integram a RMS. Ao serem perguntadas acerca das razões para esta omissão do Estado da Bahia, informaram que no PLC existe a previsão do Colegiado Metropolitano, onde todos os entes teriam assento.

A condução, pelo Estado da Bahia, do rito de aprovação do PLC nº120/2014, repete a lógica empregada pela União, no ano de 1973, para a criação das primeiras regiões metropolitanas. Promove a institucionalização no modelo *top-down* (de cima para baixo), modelo este que se mostrou ineficiente para alcançar uma integração regional, objeto de críticas porque foi resultado de um Estado técnico-burocrático e ditatorial.

O resultado desta condução equivocada, pelo Estado da Bahia, tem se revelado, por meio do esvaziamento progressivo das reuniões do Comitê Técnico (CTEM<sup>18</sup>), como consta no gráfico abaixo:

**Gráfico 4** – Presença dos Municípios nas Reuniões com o CTEM



Fonte: CTEM, 2016.

Analisando o histórico de sessões do Comitê Técnico no ano de 2016, constata-se que: em março, quando houve a instalação dos trabalhos da EMRMS, 11

<sup>18</sup> CTEM - sigla criada por este Autor para referir-se ao Comitê Técnico da Entidade Metropolitana.

representantes municipais se fizeram presentes; já no segundo encontro, em abril, só se fizeram presentes oito; em maio, sete; em junho, quatro, e no segundo semestre, em nenhuma sessão houve mais de cinco representantes municipais presentes, sendo que na sessão de setembro nenhum deles fez-se presente. Ainda assim, independentemente do quórum, todas as sessões ocorreram.

A estrutura organizacional da Entidade Metropolitana de Salvador está assim composta:

**Figura 1-** Estrutura de Governança da Entidade Metropolitana da RMS



Fonte: SEDUR/SGT/DPLANT – 2016

O Colegiado Metropolitano é considerado o principal órgão da estrutura administrativa da EMRMS e é presidido pelo governador do Estado ou pelo vice-governador do Estado.

Não há previsão, na Lei Complementar nº 41, de 2014, para a alternância no poder, o que revela uma centralização inconciliável com a lógica descentralizadora de desenvolvimento encartada na Constituição brasileira.

Muito embora, na distribuição dos votos, o Município do Salvador tenha o mesmo número de votos que o Estado da Bahia, 37, consoante Art.8º, Inciso II c/c o Inciso I do §2º do mesmo dispositivo, ambos do Regimento Interno da EMRMS, aquele não pode ter a expectativa de que seu representante ascenda à presidência do Colegiado Metropolitano. O mesmo diga-se de qualquer outro Município que faça parte da RMS.

Dentre as funções que competem ao Colegiado Metropolitano, encontram-se matérias de natureza deliberativa e outras de natureza consultiva. Tais competências estão dispostas no Art. 8º da LC estadual nº 41, de 2014:

Art. 8º - São atribuições do Colegiado Metropolitano:

I - instituir diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum, a serem observadas pela Administração Direta e Indireta dos Municípios integrantes da Região Metropolitana;

II - deliberar sobre assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância, nos termos do Regimento Interno;

III - especificar os serviços públicos de interesse comum compreendidos nos campos funcionais referidos no art. 5º da Lei Complementar Federal no 14, de 08 de junho de 1973, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;

IV - aprovar o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, os planos setoriais metropolitanos e, quando couber, os planos locais;

V - definir a entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de interesse comum, bem como estabelecer as formas de prestação destes serviços;

VI - propor ao Estado e aos Municípios dele integrantes alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;

VII - propor critérios de compensação financeira aos Municípios da Região Metropolitana que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos metropolitanos;

VIII - elaborar e alterar o Regimento Interno da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador;

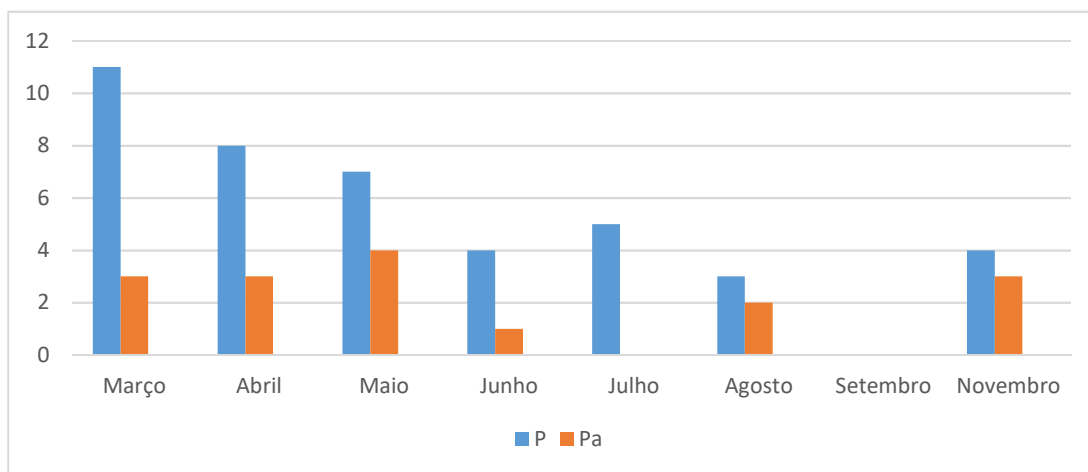
IX - eleger e destituir o Secretário-Geral.

Parágrafo único - No caso de o Colegiado Metropolitano deliberar pela unificação na prestação de serviço público, ou de atividade integrante de serviço público, a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador subscreverá o respectivo contrato de concessão ou de programa representando todos os entes da Federação integrantes da Região Metropolitana.

Trata-se de uma vasta relação de atribuições potencialmente impactantes nos interesses das demais instâncias político-administrativas. A participação do Estado da Bahia em órgãos deliberativos da EMRMS, inclusive na presidência do Colegiado Metropolitano, desequilibra a relação interfederativa e cria óbices para uma atuação ativa dos Municípios, destacadamente, da metrópole.

No gráfico<sup>19</sup> abaixo, considerando a participação dos representantes municipais presentes às reuniões do Comitê Técnico, observa-se, a partir das atas anexas a esta tese, que muitos deles não se manifestam ou têm uma atuação muito mais contida do que a do Estado da Bahia, que praticamente monopoliza os debates.

**Gráfico 5 – Presença Municipal x Participação Ativa**



Fonte: Autor

No ano de 2016, não houve o patrocínio, pela Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, de audiências públicas ou consultas populares.

O Conselho Participativo da Região Metropolitana de Salvador foi previsto no Art. 9º da LC nº 41, de 2014, e não tem poderes deliberativos:

Art. 9º - O Conselho Participativo da Região Metropolitana de Salvador tem por finalidade:

I - elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador;

II - apreciar matérias relevantes previamente à deliberação do Colegiado Metropolitano;

III - propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos; IV - convocar audiências e consultas públicas sobre matérias de sua apreciação.

Parágrafo único - Os representantes da sociedade civil e os indicados pelos Legislativos no Conselho Participativo da Região Metropolitana de Salvador serão escolhidos na forma prevista no Regimento Interno.

19 Considera-se por presença municipal (ou simples presença) a sinalização de que o representante do Município ou do Estado esteve na audiência ou sessão designada e considera-se por presença ativa, quando há de fato a colaboração do representante, por meio do uso da fala ou registro de entrega de algum documento, conforme registro em ata, sem promover juízo subjetivo acerca do teor ou da qualidade desta manifestação.

Dessa forma, a única instância de participação efetiva da sociedade civil dentro da estrutura da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador não é uma esfera pública deliberativa, o que compromete o empoderamento das populações atingidas.

Não há registros, nas documentações da EMRMS, de que tenha ocorrido sessões do Conselho Participativo nos anos de 2014, 2015, 2016 e, até o fechamento deste trabalho, 28 de junho de 2017, uma vez que não há nenhuma sessão do Conselho indicada no sítio oficial da Entidade na internet.

O déficit democrático que alcança a EMRMS parece incontestável diante dos fatos aqui traçados. Porém, o que dizer diante de uma Lei Complementar aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, senão que os deputados estaduais seriam os legítimos representantes das comunidades metropolitanas?

Esse discurso, que visa garantir a natureza democrática da institucionalização da governabilidade regional, questionada pelo Município do Salvador, inclusive na forma judicial (ADIN 5155/BA<sup>20</sup>), é utilizado pelo Estado da Bahia como um dos argumentos para justificar os atos praticados.

Não é destituída de total fundamentação jurídica a alegação de que a aprovação da lei complementar pela Assembleia Legislativa, antecedendo a criação da EMRMS, seria suficiente para conferir o “carimbo” de legalidade ao ato, isto porque a Constituição brasileira de 1988, em seu Art. 25, §3º, não estabelece outras exigências expressas, senão que a RM seja instituída por LC estadual.

Art. 25 [...]

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

---

20 Em 2014, o Município do Salvador, na condição de *amicus curiae*, teve admitida, pelo Supremo Tribunal Federal, a sua participação na ADIN 5155/BA, proposta pelo Partido Democratas (DEM), mesmo partido ao qual é filiado o prefeito da Cidade do Salvador, reeleito em 2016, Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto). O conflito entre as entidades federadas pelo governo metropolitano é antigo e não é uma situação pontual da Região Metropolitana de Salvador. Nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, disputas em torno de questões regionais chegaram ao Supremo Tribunal Federal.



O Estatuto da Metr pole, Lei n  13.089, de 2015, que entrou em vigor cerca de seis meses depois da cria o da EMRMS, foi até mais incisivo ao indicar, no Art. 5 , as matérias que deveriam estar na LC estadual, incluindo a organiza o administrativa e financeira.

Art. 5  As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3  e 4  desta Lei definirão, no mínimo:

I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou fun es públicas de interesse comum que justificam a institui o da unidade territorial urbana;

III – a conforma o da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organiza o administrativa e o sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas; e

IV – os meios de controle social da organiza o, do planejamento e da execu o de fun es públicas de interesse comum.

Sustentados em argumentos que avalizavam a cria o da Entidade Metropolitana da RMS, o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA)<sup>21</sup> em litisconsórcio com o Grupo Ambientalista da Bahia (GAMBÁ), promoveram a A o Cautelar Preparatória   A o Civil Pública com Pedido de Liminar *Inaudita Altera Parte*, proposta, perante o Tribunal de Justiça da Bahia, no ano de 2014, contra o Município do Salvador, em face da concorrência pública 001/2014.

Em 2014, a então Secretaria Municipal de Transporte e Urbanismo, publicou, no dia 3 de abril, em Diário Oficial do Município do Salvador (DOM), o aviso da Concorrência Pública n  001/2014, para a concessão da presta o de serviço público de transporte de passageiros por ônibus do Município do Salvador. Entendendo que o tema deveria ser tratado ao nível metropolitano pela recém-criada Entidade Metropolitana de Salvador<sup>22</sup>, os autores da referida a o preparatória tentaram obstar o andamento da licita o alegando que:

[...] planejar e executar fun es públicas de interesse comum dos Municípios que integram a região metropolitana de Salvador (interesse local metropolitano), como o  , no entendimento do Estado da Bahia,

---

21 A a o foi proposta em conjunto com o Ministério Público do Estado da Bahia; Promotora de Justiça, Hortência Gomes Pinho, titular, em 2014, da Promotoria de Habita o e Urbanismo. Entretanto, o MPBA não manteve, acerca deste assunto, uma unidade interna, como se nota da decisão cautelar que aponta a divergência de entendimento entre a Promotoria de Urbanismo e o Grupo de Atua o Especial de Defesa do Patrim nio Público e da Moralidade Administrativa (GEPAM).

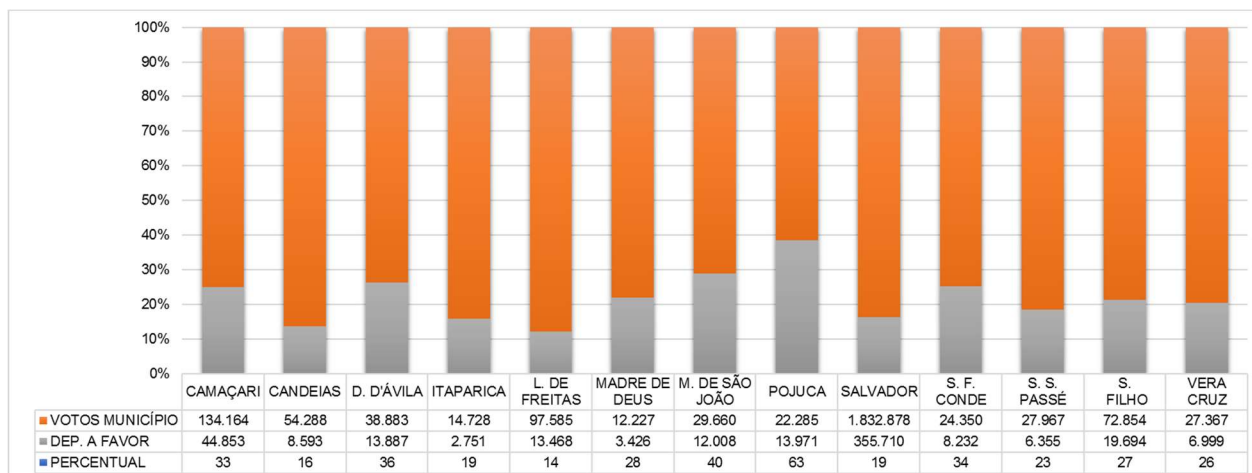
22 A Entidade Metropolitana de Salvador foi criada pela Lei Complementar estadual n  41, de 13 de junho de 2014.

a prestação do Serviço de Transporte Coletivo por Ônibus (STCO) em Salvador em função dos vetores de expansão da cidade que se desenvolvem para além de suas fronteiras, sendo indispensável que nesta prestação se adote uma visão metropolitana integrada; 2) as dificuldades que tal concessão ocasionará na integração física, tarifária e operacional do transporte público municipal com o transporte público metropolitano, especialmente em razão de não haver previsão no edital sobre a forma de conexão do STCO de Salvador com os ônibus metropolitanos, metrô, trem do subúrbio, transporte urbano marítimo etc.; e do desequilíbrio tarifário interno existente entre os sistemas de transporte municipal e o metropolitano, em franco prejuízo ao interesse da população. Como se percebe, almeja o Estado da Bahia a adequação do STCO da capital baiana ao contexto metropolitano, visando dotar o Município de Salvador e a sua região metropolitana de uma rede perene, eficiente, módica e integrada de transportes coletivos com acessibilidade universal, sendo necessário, para tanto, a suspensão do certame licitatório a fim de se discutir tal realidade na Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador foro adequado para o planejamento viário que provoque reflexos na região metropolitana de Salvador. (BAHIA. MPE, 2014)

O Município do Salvador acabou vencendo a disputa no Tribunal de Justiça da Bahia e a licitação de transporte de passageiros prosseguiu até seu final, com a contratação das empresas vencedoras apenas pela metrópole (Salvador/Bahia), sem a participação da Entidade Metropolitana de Salvador.

A interpretação sistemática do ordenamento jurídico urbanístico, baseada nas conquistas democráticas que se institucionalizaram, sobretudo, com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, impõe uma vertente diversa e mais trabalhosa para a satisfação dos ideais de uma gestão participativa e deliberativa na construção das instituições metropolitanas, que não se satisfaz apenas com o exercício de uma democracia representativa.

A democracia representativa é aquela que se baseia na ideia de que os representantes inspiram a confiança dos representados, que são capazes de refletir, em seus votos, a expectativa e os anseios das comunidades que representam. No caso dos deputados estaduais que contribuíram para a aprovação da Lei Complementar nº 41, de 2014, votando a favor do PLC nº 120, há um desequilíbrio na representatividade das populações, conforme os municípios, havendo superrepresentação de algumas e sub-representação de outras.

**Gráfico 6 - Representatividade**

Fonte: Autor

A população do Município do Salvador, cidade polo, por exemplo, encontra-se sub-representada, pois os deputados que votaram a favor do PLC nº 120, de 2014, representam apenas 19% do número de eleitores da metrópole. Por sua vez, as representatividades das populações de Pojuca, 63%; de Mata de São João, 40% e de Dias D'Ávila, 36%, estão super-representadas, se comparadas com a cidade polo.

Para compreender melhor a importância desses dados é mister admitir que a Constituição Federal de 1988 erigiu a região metropolitana como um território qualificado, a partir do qual se poderia eleger funções públicas de interesses comuns aos Municípios integrados. Neste sentido, uma porção do território estadual é recortada e, sobre esta parcela, exsurge a possibilidade de uma governança específica, que não deve confundir-se com o governo estadual. Como advertiu o Min. Joaquim Barbosa, em seu voto, na ADIN 1842-RJ (2013, p. 48): “Não é o estado o titular das competências referentes aos interesses locais, nem a criação da região metropolitana pode significar acréscimos de competências, a princípio atribuídas aos municípios”.

Segue abaixo a votação, por Município, de cada deputado estadual da ALBA que votou a favor do PLC nº 120, de 2014, a partir da qual se nota que há deputados com inexpressiva representatividade na metrópole:

Quadro 6 – Planilha Representatividade

DEPUTADO	PARTIDO	TOTAL DE VOTOS DO CANDIDATO	CAMAÇARI	CANDEIAS	D. D'ÁVILA	ITAPARICA	L. DE FREITAS	MADRE DE DEUS	M. DE SÃO JOÃO	POJUCA	SALVADOR	S. F. CONDE	S. S. PASSÉ	S. FILHO	VERA CRUZ
ADERBAL FULCO CALDAS	PP	2.536	107	30	35	2	76	4	20	6	2.164	8	20	45	19
ALAN EDUARDO SANCHES DOS SANTOS	PMDB	35.128	196	29	44	53	1.346	45	25	9	33.023	8	52	215	83
ADOLFO EMANUEL MONTEIRO DE MENEZES	PRP	1.866	134	2	7	1	42	-	2	12	1.589	11	2	49	5
JOSE ALVARO FONSECA GOMES	PC DO B	21.260	302	36	175	27	290	144	26	49	17.633	39	43	2.401	85
ANGELA MARIA CORREA DE SOUSA	PSC	3.626	433	8	15	4	786	4	56	6	2.221	8	33	38	14
ANGELO MARO CORONEL DE AZEVEDO MARTINS	PP	9.626	79	53	19	13	85	1	13	903	3.040	1	3	5.394	22
UBIRAJARA DA SILVA RAMOS CORIA	PT	17.329	5.175	347	604	219	219	36	792	49	4.757	4.477	131	451	72
BRUNO SOARES REIS	PT	11.789	363	16	39	1.158	155	12	39	14	9.870	7	25	34	57
CARLOS FELIPE VAZQUEZ DE SOUZA LEÃO	PP	8.273	91	11	1.716	12	3.056	2	20	6	3.165	6	54	96	38
CARLOS UBALDINO DE SANTANA	PSC	12.410	979	36	64	19	602	203	33	39	8.326	27	12	2.059	11
DERALDO DE JESUS DAMASCENO	PSL	59.969	880	317	200	109	756	60	31	48	56.379	78	124	768	219
JEAN FABRICIO FALCÃO	PC DO B	626	24	6	2	2	28	1	1	1	495	-	65	1	3
MARIA DE FÁTIMA NUNES DO CARMO	PT	5.277	95	8	256	6	44	13	13	28	4.718	6	6	51	28
IVANA TEIXEIRA BASTOS	PMDB	896	25	-	5	-	14	-	4	-	838	-	5	5	-
JOSÉ CARLOS DA SILVA	PT	15.504	144	63	20	19	358	32	28	2	13.986	109	297	282	164
JOAO EVILASO VASCONCELOS BONFIM	PDT	680	18	1	2	4	18	1	1	1	631	2	3	3	2
JOAO CARLOS BAGELAR BATISTA	PTN	27.267	3.737	52	656	22	393	2	5.108	664	16.354	14	30	66	169
JOSE DE ARIMATEIA CORIOLANO DE PAVA	PRB	19.121	42	27	12	13	66	5	9	7	18.797	27	14	79	23
JOSEILDO RIBEIRO RAMOS	PT	3.179	148	12	51	8	64	7	279	277	2.266	4	25	27	11
JURANDY CUNHA OLIVEIRA	PRP	3.864	50	18	5	5	65	3	4	6	3.386	2	186	91	43
KELLY ADRIANA MAGALHÃES	PC DO B	385	5	6	1	7	7	-	-	1	351	-	1	1	12
LUIZ AUGUSTO GORDIANO DE MORAES	PP	2.111	11	6	4	21	90	7	3	6	1.924	5	5	8	21
LUIZ COSTA MAIA	PT	53.846	24.605	1.370	7.931	206	424	1.843	450	1.418	7.550	858	1.802	2.965	2.424
MARCELINO ANTONIO MARTINS GALO	PT	9.975	263	68	87	53	99	96	7	11	8.545	26	85	110	525
MARIA DEL CARMEM FIDALGO SANCHEZ PUGA	PT	28.782	80	19	37	66	252	16	193	20	27.590	8	124	189	188
MARIA LUIZA ORGE BARRADAS E CARNEIRO	PSC	34.632	193	59	52	106	754	88	68	37	32.847	34	63	212	119
MARIA LUIZA DIAS LAUDANO	PC DO B	17.790	935	22	553	1	96	11	3.970	9.374	1.937	27	753	100	11
MARIO SILVIO MENDES NEGROMONTE JUNIOR	PP	2.378	25	2	4	11	33	8	9	9	1.800	10	31	36	408
MARCOS AGUIAR VIANA	PV	638	14	1	9	1	22	1	2	2	578	-	-	8	2
NELSON SOUZA LEAL	PSL	1.366	12	8	9	7	75	2	1	-	1.112	-	114	16	-
NEUSA CADORE	PT	5.315	195	14	15	5	174	3	9	11	4.797	-	7	73	12
MANOEL ISIDORO DE SANTANA JUNIOR	PSB	30.936	3.487	5.585	738	224	785	282	505	551	14.571	812	1.089	2.225	82
PAULO VELLOSO DANTAS AZI	DEM	2.152	324	14	21	15	89	15	11	15	1.457	1	9	53	128
PAULO FRANCISCO DE CARVALHO CAMERA	PDT	1.015	23	5	9	2	15	1	22	1	914	1	2	2	19
ROBERTO CARLOS ALMEIDA LEAL	PDT	12.878	964	69	213	64	533	11	115	52	9.639	72	43	704	499
ANDRÉ ROGÉRIO DE ARAÚJO ANDRADE	DEM	4.433	80	20	33	33	746	8	7	-	3.300	3	9	49	145
ROSEMBERG EVANGELISTA PINTO	PT	14.175	275	209	146	130	194	441	27	101	9.452	1.506	926	470	298
TEMÓTEO ALVES BRITO	PMDB	1.029	9	2	2	6	19	-	12	2	960	2	1	10	4
YULO OITICA PEREIRA	PT	17.712	118	17	72	40	417	12	61	12	16.531	25	79	251	77
JOSÉ CERQUEIRA DE SANTANA NETO	PT	4.825	105	18	19	32	125	5	34	223	3.922	10	28	60	244
JOSE RAIMUNDO FONTES	PT	3.378	108	13	-	33	56	2	1	7	2.395	1	12	20	730
<b>TOTAL DE ELEITORES DO MUNICIPIO</b>		<b>134.164</b>	<b>54.288</b>	<b>38.883</b>	<b>14.728</b>	<b>97.585</b>	<b>12.227</b>	<b>29.660</b>	<b>22.285</b>	<b>1.832.878</b>	<b>24.350</b>	<b>27.967</b>	<b>72.854</b>	<b>27.367</b>	<b>6.999</b>
<b>VOTOS EM CANDIDATOS A FAVOR</b>		<b>44.863</b>	<b>8.593</b>	<b>13.887</b>	<b>2.751</b>	<b>13.468</b>	<b>3.426</b>	<b>12.008</b>	<b>13.971</b>	<b>355.710</b>	<b>8.232</b>	<b>6.355</b>	<b>19.694</b>	<b>6.999</b>	<b>6.999</b>
<b>PERCENTUAL DE REPRESENTATIVIDADE (%)</b>		<b>33</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>28</b>	<b>40</b>	<b>63</b>	<b>19</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>26</b>

Fonte: Autor

Os principais arranjos jurídicos de concretização de políticas públicas urbanísticas exigem para sua legitimação a abertura de esferas públicas de diálogo entre a população alvo e o Estado.

O descaso observado na tramitação do PLC nº 120, de 2014 e as repercussões negativas, com a taxa baixa de frequência dos representantes municipais às reuniões do Comitê Técnico, sugerem, ao menos, a necessidade de avaliar as tendências e de se buscar novas soluções para os impasses nas articulações que envolvem os principais *players* da Região Metropolitana de Salvador.

#### 5.4 CAMINHOS PARA UMA NOVA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA A RMS

Moneyba Gonzalez Medina (2013, p. 488, tradução nossa), tratando da proposta de desenvolvimento, aponta:

No marco da nova Política de coesão, os processos de desenvolvimento que ocorrem em um território devem responder a um *enfoque integrado* (Gonzalez, 2011), caracterizado por: (1) caráter multissetorial (social, econômico e ambiental), (2) multinível (sublocal, local, subnacional, nacional, internacional), (3) multi-ator (sociedade civil, mercado e instituições) e (4) a participação em redes (boas práticas, associações, etc).<sup>23</sup>

Sintetizando os princípios que foram enumerados por Gonzalez Medina (2013), a partir da política de coesão dirigida para a União Europeia e adaptando-os à governança interfederativa metropolitana, tem-se como premissas para uma nova estrutura administrativa para a Região Metropolitana de Salvador (RMS): a) atuação multissetorial, ou seja, alcança diversas atividades: mobilidade, saneamento básico, ordenação do território etc.; b) atuação multinível, vale dizer, é preciso estabelecer o que cabe aos Municípios, o que cabe ao Estado membro e o que cabe a ambos; c) atuação coparticipativa da população em geral, da sociedade civil organizada e do mercado, com fóruns próprios e com capacidade deliberativa e d) atuação em rede, considerando fluxos internos e externos à RMS.

---

23 En el marco de la nueva Política de cohesión, los procesos de desarrollo que tienen lugar en un territorio deben responder a un *enfoque integrado* (GONZÁLEZ, 2011), caracterizado por: (1) carácter multisectorial (social, económico y medioambiental), (2) multinivel (sublocal, local, subnacional, nacional, internacional), (3) multiactor (sociedad civil, mercado e instituciones) y (4) la participación en redes (buenas prácticas, asociaciones, etc).

Josep María Pascual Esteve e Marta Tarragona Gorgorió (2009, p. 25, tradução nossa) sobre a importância das cidades para o desenvolvimento:

Hoje podemos dar mais dois passos para estas teses e afirmar claramente, que são os governos locais que colocam as cidades em marcha. E uma vez que as cidades são motores de desenvolvimento das regiões e países, a consequência é que dos governos locais dependem fundamentalmente o desenvolvimento dos territórios e a qualidade de vida das pessoas. Este posicionamento estratégico dos governos urbanos deve-se ao papel que podem desempenhar como organizadores coletivos das redes e interações sociais no território. Esta, é como veremos, sua dimensão mais singular e influente no desenvolvimento econômico, social e humano em geral.<sup>24</sup>

Os Municípios devem exercer um papel preponderante na nova estrutura administrativa da governança da RMS. A metrópole deve exercer uma natural liderança desse processo, em combinação com o Estado membro.

Sem um mínimo de acordo entre as duas principais entidades que integram a governança interfederativa da RMS, quais sejam, o Município do Salvador e o Estado da Bahia, é bastante improvável qualquer sucesso de gestão interfederativa, como ficou assinalado no relatório final dos estudos coordenados por Gilberto Corso Pereira, com a participação de Sylvio Bandeira de Melo e Silva e Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2017, p. 35):

Assim, fica difícil imaginar que uma instituição de planejamento metropolitano possa efetivamente funcionar sem a plena participação da metrópole, no caso Salvador, como vimos a grande “cabeça” da região do ponto de vista demográfico e econômico, além de político.

As relações entre as entidades públicas, notadamente o Estado da Bahia e o Município do Salvador, precisam avançar do nível político para o nível institucional. Apesar das diferenças ideológicas e partidárias que marcam hoje as administrações municipal e estadual, chefiadas por líderes políticos que integram partidos historicamente rivais, há, por força do Estatuto da Metrópole, a necessidade de

---

24 Hoy podemos dar dos pasos más a estas tesis y afirmar claramente, que son los gobiernos locales los que ponen en marcha las ciudades. Y dado que son las ciudades los motores del desarrollo de regiones y países, la consecuencia es que de los gobiernos locales depende fundamentalmente el desarrollo de los territorios y la calidad de vida de las personas. Este posicionamiento estratégico de los gobiernos urbanos se debe al papel que pueden jugar como de organizadores colectivos de las redes e interacciones sociales en el territorio. Esta, es como veremos, su dimensión más singular e influyente en el desarrollo económico, social y humano en general.

formação comum da governança interfederativa para concretização do PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado), sob pena de cometimento, por Prefeitos e Governadores, de ato de improbidade administrativa.

Existe uma “proposta” institucionalizada pelo Estado da Bahia para a governança interfederativa da RMS, que está consubstanciada na Lei Complementar estadual nº 41, de 2014 e no Decreto nº 15. 244, de 2014, que a regulamenta.

Enquanto a LC estadual citada acima não for declarada inconstitucional, produzirá efeitos e terá um valor maior que uma simples proposta. Não por outra razão, vêm ocorrendo reuniões das Câmaras Temáticas previstas nas normativas relacionadas e a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, apesar da ausência de representantes da cidade-sede, divulgou, no início de 2017, edital para a contratação de empresa com vistas a produzir o PDUI.

É preciso que o Município do Salvador e demais Municípios que estejam insatisfeitos com o arranjo jurídico proposto pelo Estado da Bahia para a estrutura administrativa e financeira da Entidade Metropolitana proponham alternativas, em especial a metrópole.

A nova organização administrativa e financeira a ser proposta para um diálogo institucional, precisa considerar evidentemente o papel de todos os atores, não alijando o Estado membro de sua função de coliderança na governança interfederativa, porém agregando princípios de gestão democrática que ficaram de fora do processo de institucionalização da proposta estadual.

Olívio Dutra (2001, p. 7), ex-Prefeito de Porto Alegre-RS, entre os anos de 1989 e 1992, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), para muitos o primeiro a implantar o orçamento participativo (OP) no Brasil, com o destaque de fazê-lo numa das principais capitais do país, comentou sobre o avanço do OP no Estado do Rio Grande do Sul (RS) deixando claro que este seria um modo de governar do PT:

A implementação do orçamento participativo exige de todos nós uma permanente reflexão sobre seus limites e desafios. Nossa experiência no Rio Grande do Sul começou em 1989, quando conquistamos a prefeitura de Porto Alegre. Hoje, além do espaço federado estadual, também estamos governando importantes cidades gaúchas. Governamos, além da capital, cidades como Caxias do Sul, Pelotas, Santa Maria, Bagé, Viamão, Alvorada, Gravataí, Estância Velha e Cachoeirinha. No total, o Partido dos Trabalhadores governa 35

municípios e tem a vice-prefeitura de seis cidades. Este inegável avanço do nosso projeto no Rio Grande do Sul tem no orçamento participativo um referencial importante.

Analisando como ocorreu o processo inicial para o formato do OP, ressaltou Leonardo Avritzer (2006, p. 416, op. cit):

[...] é o processo de tomada de decisões sobre as regras da deliberação. Porto Alegre inaugurou um modelo processo para construir as regras para a deliberação. O CPP (Conselho de Orçamento Participativo) adquiriu a prerrogativa de mudá-las a partir do segundo ano. (Tradução nossa).<sup>25</sup>

Complementa Dutra (2001, p.12), desta feita ressaltando a importância do OP para a aplicação da gestão democrática:

Além de ser um aprofundamento e uma radicalização da democracia, também se constitui num vigoroso impulso socialista, se encaramos o socialismo como um *processo*, para o qual a democracia direta e participativa é elemento essencial, pois possibilita o fortalecimento da consciência crítica e dos laços solidários entre os explorados e os oprimidos, abrindo caminho para a apropriação pública do Estado e a construção de uma nova sociedade.

Nesse sentido, é preciso dar alguns passos para trás para poder avançar. O formato de governança metropolitana para a RMS precisaria ter passado por discussões com toda a sociedade civil e política, ouvindo prefeitos e vereadores e, sobretudo, a população.

A LC estadual nº 41, de 2014, seguiu para apreciação da Assembleia Legislativa sem ter sido colocada em debate com os principais *players*, o que precisa ser revisto, em face da história do próprio PT, prestigiando a democracia direta, com fóruns abertos, assembleias populares, diálogos institucionais e com o mercado.

Parece, todavia, necessário que as 14 entidades (13 Municípios e o Estado da Bahia) estabeleçam previamente alguns consensos importantes para o resultado útil das assembleias.

Um dos pontos que está a demandar consenso diz respeito ao empoderamento

---

25 [...] es el proceso de toma de decisiones sobre las reglas de la deliberación. Porto Alegre inauguró un modelo de processo para construir las reglas para la deliberación. El CPP (Consejo de Presupuesto Participativo) adquirió la prerrogativa de cambiarlas desde el segundo año.



das cidades. Ainda que determinadas ações possam comportar a liderança ao Estado da Bahia, é necessário traçar que a cidade deve ser sempre o núcleo do processo de integração e, nesta perspectiva, apenas excepcionalmente, outra entidade se ocuparia de uma função que *a priori* competiria aos Municípios.

Nesses casos, melhor que a atuação estadual decorra de um consenso do que de uma imposição, exatamente o oposto do que aconteceu com a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, que, sem a participação dos demais interessados, foi aprovada, em regime de urgência, pela Assembleia Legislativa da Bahia.

Em sendo assim, é censurável a imposição do modelo estadual de inacessibilidade dos Municípios, em especial da metrópole, à presidência do Colegiado Metropolitano.

Retome-se aqui o quadro proposto por Mariona Tomàs (2010) acerca das escolas de governança metropolitana, para dizer que é preferível a aplicação dos ensinamentos da escola do novo regionalismo à escola reformista, haja vista que seus predicados se afinam melhor com o Estatuto da Metrópole que propõe uma passagem de um governo metropolitano para uma governança metropolitana.

A escola do novo regionalismo (*new regionalism*) é também a que aceita a necessidade de uma coordenação geral metropolitana, o que acaba sendo um ponto de aproximação com a estrutura de governança atual da RMS e com o fato de o Estatuto da Metrópole ter estabelecido que a gestão interfederativa seria promovida por Estados e Municípios.

As experiências, sobretudo de governança metropolitana em Barcelona e Turim, dão conta da necessidade de integração entre os diversos projetos voltados para a área metropolitana. Dessa forma, observou-se avanços das estruturas de governança e algumas acabaram consolidando uma entidade, a exemplo da AMB (Área Metropolitana de Barcelona), para catalisar a atuação de múltiplos atores sobre diversos segmentos (mobilidade, meio ambiente, saneamento básico etc) com vistas a aumentar a eficiência das políticas públicas.

A Assembleia Legislativa, por imposição da Lei nº 13.089, de 2015, é chamada a deliberar sobre as estruturas da governança interfederativa metropolitana, porém

deve fazê-lo sempre em companhia dos Municípios, da sociedade civil, das instituições, dos cidadãos e do mercado.

Dessa forma, o processo legislativo precisaria estar instruído com as atas de discussões extraídas das assembleias públicas, consultas populares, as deliberações das Câmaras Municipais e os encontros com as instituições e representantes do mercado.

A previsão de funcionamento de um Conselho Participativo (CP) não tem o condão de legitimar o modelo proposto ou de tornar democrático, o que se iniciou sem a observância dos princípios de gestão democrática.

Além disso, o CP não reúne competências deliberativas e sua composição de 30 integrantes, 14 deles vindos de indicações feitas pelas Casas Legislativas e 16 indicados pelo Colegiado Metropolitano, conforme Art. 27 do Regimento Interno Provisório da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador<sup>26</sup>, não asseguram, por exemplo, que entidades, ao menos de âmbito regional, tenham prevalência sob entidades locais para candidatar-se a uma das vagas.

Os membros do Conselho Participativo terão mandato de dois anos e dentre eles será eleito o seu presidente. A falta de critérios para a eleição dos conselheiros, mesmo que o CP se ressinta de competências deliberativas próprias, o que enfraquece seu papel institucional, mas não necessariamente o seu papel político, pode levar a um velho vício de que o representante da sociedade civil, no lugar de ter a liberdade para contestar e propor, sirva para fortalecer uma posição hegemônica dentro da governança metropolitana.

De toda sorte, o sistema de governança metropolitana só estaria aperfeiçoado com um melhor equilíbrio fiscal, do contrário as medidas de caráter descentralizante podem se tornar inócuas na prática. André Alves Portella e Rafaela Pires Teixeira

---

26 Art. 26 - O Conselho Participativo tem por: I - elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da Entidade Metropolitana; II - apreciar matérias relevantes previamente à deliberação do Colegiado Metropolitano; III - propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos; IV - convocar audiências e consultas públicas sobre matérias sujeitas a sua apreciação por decisão do Colegiado ou do Comitê Técnico. Art. 27 - O Conselho Participativo é composto por: I - 14 (quatorze) membros escolhidos pelo Poder Legislativo dos entes metropolitanos, cabendo a cada um deles a escolha de 01 (um); II - 16 (dezesseis) membros escolhidos pelo Colegiado.

(2016, p. 673/674), acerca do financiamento de políticas públicas, via repasses de recursos estaduais e federais, assinalam:

O problema é que a política de repasses financeiros enraizou-se no modelo de financiamento público de tal forma, e com tal intensidade que terminou por relativizar a opção constitucional pelo modelo político-administrativo Federalista, expondo claramente a realidade de um sistema essencialmente centralizado de financiamento público, em favor da União e em detrimento de Estado, mas principalmente de Municípios.

A descentralização deve ser uma meta a ser perseguida e, para tanto, a governança metropolitana deve não apenas prever a forma de receita como a distribuição dos recursos entre as entidades conveniadas. Sem um efetivo equilíbrio fiscal, o federalismo pode se transformar em mera fachada.

Sobre a atuação cada vez mais restrita dos Municípios brasileiros, novamente, Portella e Teixeira (2016, 674) ponderam:

À vista da realidade do financiamento público, e em que pese o texto constitucional, os Municípios brasileiros caminham para uma situação de entidades estritamente administrativas, meros satélites da implementação de opções do governo Federal, com muito pouca margem financeira que lhes permita efetivar opções políticas de âmbito local. A autonomia política-administrativa, para a grande maioria dos Municípios brasileiros restringe-se tão somente ao plano normativo constitucional, não encontrando respaldo na sua estrutura de financiamento, com o agravante de causar severos prejuízos à implementação de políticas sociais, e à promoção da Dignidade da Pessoa Humana.

A considerar a variação do Produto Interno Bruto (PIB) entre os 13 Municípios da RMS, conforme Pereira e Carvalho (2014) uma gestão interfederativa equilibrada precisa ter também um olhar horizontalizado<sup>27</sup>, não apenas verticalizado.

---

27 O sentido de relações horizontalizadas sugere um vínculo entre entidades federadas de mesma escala, por exemplo, Município "A" com Município "B". Já as relações verticalizadas se dariam entre entidades de diferentes níveis: Município "A" com o Estado "B". Na classificação dos consórcios públicos se observa esta relação. Quando o consórcio público decorre de uma associação apenas de Municípios, como o do Grande ABC, diz-se que o consórcio público é horizontal. Se existe a presença de entidades de escalas variadas, como ocorreu com a APO (Autoridade Pública Olímpica), para a qual concorreram a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, diz-se que se trata de um consórcio vertical.

**Tabela 2** – PIB Total (em mil reais) da RMS e de Seus Municípios – 1999, 2005 e 2012

RMS e municípios	PIB (em mil reais)		
	1999	2005	2012
RMS	22.586.011	47.440.062	72.929.817
Camaçari	4.346.101	10.271.514	12.669.924
Candeias	854.773	1.909.009	5.096.383
Dias d'Ávila	558.432	929.486	2.440.470
Itaparica	31.429	67.722	130.683
Lauro de Freitas	595.497	1.694.310	3.586.654
Madre de Deus	44.411	125.484	271.066
Mata de São João	138.403	230.569	494.561
Pojuca	252.149	913.281	1.372.946
Salvador	12.126.326	22.532.509	39.866.168
São Francisco do Conde	2.593.200	6.324.432	2.101.704
São Sebastião do Passé	66.598	223.340	584.763
Simões Filho	924.338	2.082.070	4.023.462
Vera Cruz	54.354	136.336	291.033

Fonte: Pereira e Carvalho (2014, p. 134).

A receita que dará sustentação à governança metropolitana, preferencialmente deve ter caráter misto, formada por recursos provenientes dos membros associados, de terceiros, a exemplo da União, e por receitas próprias.

Levando-se em conta a produção de riquezas por cada Município metropolitano e projetando seu impacto sobre a área metropolitana, fica evidente a presença de níveis de integração distintos entre os Municípios. Estes níveis estão de certa forma identificados no mapa (Mapa 4), produzido por Pereira e Carvalho (2014, p.8).

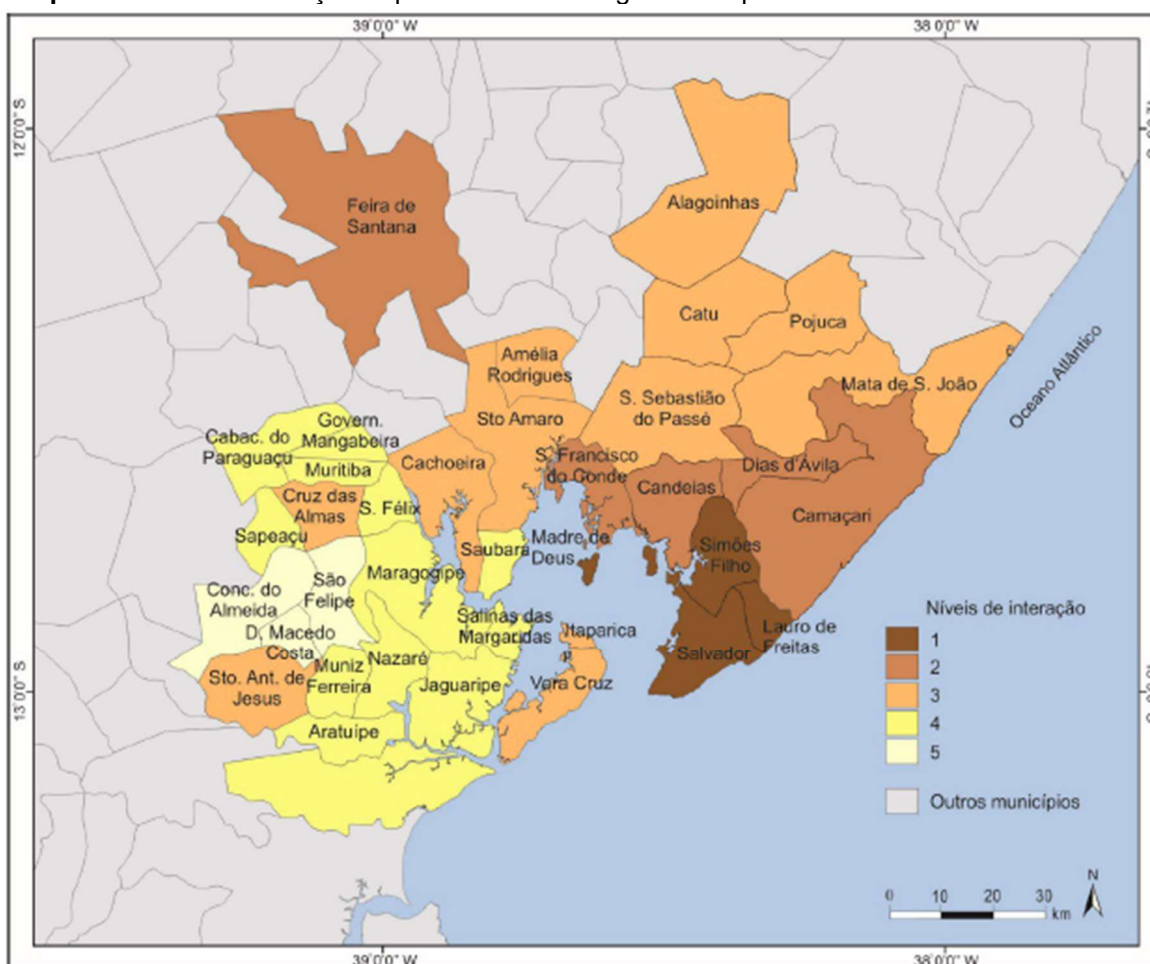
A atuação dos Municípios metropolitanos dependerá, portanto, do nível de interação regional. É pouco razoável que todo tema que ultrapasse a esfera local e alcance mais de um Município da Região Metropolitana de Salvador, deva ser decidido por todos os integrantes do bloco, independentemente do seu nível de interação com a função pública de interesse comum<sup>28</sup> posta para deliberação.

28 As funções públicas de interesse comum não devem ser entendidas como somente aquelas que interessam a absolutamente todos os Municípios metropolitanos de igual forma, até porque o que lhes une são, muitas vezes, aspectos distintos, ora é a questão do transporte público, ora é o saneamento básico, ora podem ser ambos os fatores etc. O que faz com que Lauro de Freitas se vincule a Salvador não necessariamente funda-se nos mesmos pontos que sugerem a vinculação de São Sebastião do Passé ou Mata de São João com Salvador, Municípios mais distantes da metrópole. Equanto São Sebastião do Passé mantém uma economia com predomínio da atividade agropecuária, Mata de São João tem mostrado amplo crescimento em função do potencial turístico, a despeito de poder haver coincidências.

Além, portanto, da utilização do tamanho da população de cada Município como critério democrático para dosar o peso do voto de cada participante dentro do Colegiado Metropolitano, a contribuição em atos deliberativos da governança metropolitana deveria estar, ainda, em conformidade com o nível de interação intrametropolitana.

A macrocefalia que caracteriza a RMS, na qual a cidade-sede tem em termos demográficos e econômicos um destaque bastante acentuado em face dos demais Municípios metropolitanos, bem observada pelo professor Sylvio Bandeira de Mello e Silva (2014), é uma questão que afeta profundamente a RMS, desequilibrando, ora em favor, ora em desfavor da cidade-sede.

**Mapa 6** - Níveis de Interação Espacial na Macrorregião Metropolitana de Salvador



Fonte: Pereira e Carvalho (2014, p.8).

Tal qual foi observado, quando nesta tese tratou-se do PIB dos Municípios que integram a RMS, em termos demográficos, constata-se que a metrópole, apesar do crescimento populacional de algumas cidades, como foi o caso de Lauro de Freitas,

ainda apresenta números bem superiores ao restante das cidades. Logo, além do PIB, o fator demográfico é mais um indicativo da ausência de um processo mais efetivo de desmetropolização.

Como se nota da tabela abaixo (PEREIRA; CARVALHO, 2014, p. 132), a soma total de toda a população dos demais Municípios da RMS, não atinge 50% (cinquenta por cento) da população da cidade-sede, Salvador.

**Tabela 3** – População dos Municípios da RMS – 1970 a 2010

RMS e cidades (Composição em 2014)	Total		
	1970	1991	2010
RMS (total das cidades)	1.096.577	2.442.070	3.376.290
Camaçari	12.919	88.319	161.181
Candeias	25.804	61.438	64.722
Dias d'Ávila*	4.389	29.478	62.473
Itaparica	5.083	15.055	20.725
Lauro de Freitas	3.959	44.374	163.449
Madre de Deus*	6.928	8.792	16.854
Mata de São João	12.373	19.628	20.111
Pojuca	5.933	18.134	28.378
Salvador	997.745	2.073.510	2.674.923
São Francisco do Conde	4.929	10.440	17.368
São Sebastião do Passé	8.199	21.433	28.471
Simões Filho	5.947	44.419	105.811
Vera Cruz	2.369	7.050	11.824

Fonte: IBGE. SIRA. Censos Demográficos. 1970-2010

Salvador, nesse sentido, deve ocupar uma posição dentro da governança metropolitana que reflita o peso de sua população em face aos demais Municípios. Aliás, o mesmo ocorreu com Montreal, Barcelona, Turim e, em muitas outras estruturas de governança metropolitanas consolidadas na Europa, na América do Norte e em outros continentes.

Um sistema federalista republicano proposto a uma federação equilibrada é incompatível com uma governança metropolitana, na qual um de seus membros possa, em tendo poder deliberativo sobre funções públicas de interesse comum, decidir não apenas coletivamente com os demais *players*, mas também atuar isoladamente, sem uma autorização especial para fazê-lo. Na atual estrutura de governança metropolitana para a RMS, o Estado membro, além de deliberar em conjunto, é a entidade responsável por instituir a própria RMS e, neste sentido, é também quem poderia decidir pela saída de um membro ou adição de um novo Município.

A manutenção desse desenho que se encontra hoje no arquétipo reproduzido pelo Estado da Bahia na governança metropolitana da RMS, de traços hobbersianos e de configuração centralizadora, repete, em termos, a lógica adotada em 1973 para um governo metropolitano, àquela época sob outro contexto político, deixando de lado ideais democráticos, pluralistas e de vieses descentralizadores.

## 5.5. UMA NOVA PROPOSTA DE ORGANOGRAMA PARA A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DA RMS

De acordo com Peter Bernstein (2011, p. 16) “a ideia revolucionária que diferenciaria os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais que um capricho dos deuses”.

A utilidade dos estudos em torno da técnica de projeção de cenários sustenta-se na negação de que o futuro já se encontraria previamente definido e, por conseguinte, na crença de que é possível reverter as expectativas. Porém a cautela exige que: a) se reconheça a incapacidade de apreender e dominar todos os eventos; b) se admita a insuficiência do conhecimento para dominar todas as variáveis e c) se aceite a inevitabilidade das condutas dos atores e a chance de que estas escapem à projeção inicial, por melhor que tenham sido construídas as suas bases teóricas (BUARQUE, 2003).

O que se propõe nesta etapa não é necessariamente uma projeção do que está posto atualmente como modelo de governança interfederativa para a RMS. Ao contrário, a partir da constatação dos equívocos da estrutura da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, propõe-se um quadro comparativo entre: i) o que ocorreu e que poderia ter ocorrido no processo de formação da referida entidade para que fossem minimizadas as chances de rejeição por parte de outros *players*, notadamente a metrópole e ii) entre a estrutura implantada e aquela que pareceria melhor acomodar-se aos objetivos de um federalismo equilibrado, democrático e desenvolvimentista.

Para tanto, como apoio teórico será estabelecida uma conversação entre a teoria da causalção circular e cumulativa (CCC), proposta por Myrdal (1960), as noções de retroalimentação positiva e negativa dos sistemas, defendidas por Fritjof Capra (1996) e, por fim, as considerações de Putnam, Leonardi e Nanetti (2006) sobre as bases de um consenso.

A teoria da causação circular e cumulativa, já referenciada nesta tese, advoga a presença de dois fatores que colaborariam para o fortalecimento ou não do comportamento indesejado: os *spreads effects* (efeitos propulsores do desenvolvimento) e os *backwash effects* (efeitos de polarização ou contracorrente). Neste caso, se os principais *players*, a cidade-sede e o Estado da Bahia se mantiverem nas suas posições atuais, o ambiente permanecerá num suposto equilíbrio. É preciso algo novo para que o equilíbrio encontre novo espaço para se estabelecer. Sendo assim, as mudanças propostas tendem a desestabilizar as posições atuais dos principais *players*, com vistas a criar *spreads effects*.

Capra (1996) defende que tudo está interligado e que uma mudança efetiva de cenário dependerá da atuação sobre diversos fatores. Não é possível manter a percepção dos fatos baseada numa ideia fragmentada do todo. Os sistemas buscam auto-organização, mas são influenciados por comportamentos ou agentes que provocam uma retroalimentação positiva, com o reforço da desorganização ou uma retroalimentação negativa, contrapondo-se ao processo de desorganização e reequilibrando o sistema. Como o sistema está sempre mudando, os estímulos precisam adaptar-se às circunstâncias. O modelo de governança interfederativa precisa periodicamente estar sendo revisitado para futuras adequações.

Putnam, Leonardi e Nanetti (2006, p. 312) assinalam que “a cooperação torna-se mais fácil quando os jogadores participam de jogos que se repetem indefinidamente, de modo que o desertor é punido nas sucessivas rodadas”. A instabilidade parece natural a qualquer proposta de governança interfederativa que se construa para a RMS, ainda que sob as bases democráticas e de um federalismo de equilíbrio, na medida em que havia para esta área um vazio institucional.

E complementam Putnam, Leonardi e Nanetti (2006, p. 314): a “cooperação é mais fácil numa sociedade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de reciprocidade e participação cívica”. As bases desta eventual reforma das estruturas de governança interfederativa da RMS precisam dar conta da existência de compromissos mútuos, prioritariamente consensuais, e assentados em princípios de ampla participação da sociedade civil.

Por fim, a proposta de organograma a seguir buscou, ainda, prestigiar a criação de esferas públicas deliberativas (HABERMAS, 1997), incentivando os debates no



corpo da própria sociedade civil, a implantação de fóruns de discussão e a eleição de representantes para atuação mais expressiva em nome das associações representativas e instituições, atuando em conselhos ou em assembleias específicas, visando garantir a maximização das liberdades políticas, como forma de assegurar o desenvolvimento (SEN, 2000).

Antes, porém, ressalta-se que seria necessário, como já dito, que os principais *players*, Estado da Bahia e Município do Salvador, buscassem atingir o consenso quanto à necessidade de:

a) rever a estrutura da EMRMS, ampliando os espaços de discussão com toda a sociedade e demais atores interessados, sendo recomendado a adaptação das estratégias de participação aplicadas no programa de Orçamento Participativo;

b) admitir a modulação dos efeitos de um eventual reconhecimento de que houve sobressaltos no processo de aprovação da LC estadual nº 41, de 2014, mantendo provisoriamente a presença da EMRMS, para que a RMS não retomasse o vazio institucional, levando-se em conta, inclusive, o prazo para a construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado;

c) colocar as cidades no protagonismo da cena política metropolitana, resguardando a atuação do Estado membro para casos pontuais, sob inspiração do princípio da subsidiariedade, a exemplo do que ocorre com os *Kreises* na Alemanha;

d) dotar os Conselhos participativos de competências deliberativas, definindo critérios de escolha dos membros do Conselho que garantam a pluralidade de representações, dando preferência às associações de âmbito, no mínimo, regional;

e) criar fóruns de discussão, mesas redondas, ambientes virtuais de participação com a sociedade civil e os agentes econômicos;

f) criar um órgão que promova o controle dos atos e cuide da transparência, bem como examine as contas e g) admitir, temporariamente, a formação de um órgão para rever as normas do pacto interfederativo e adequá-las ao novo momento.

Resumidamente, as unidades administrativas propostas nesta tese, buscando inclusive aproveitar ao máximo as nomenclaturas já adotadas na Lei Complementar estadual nº 41, de 2014, seriam:

**Figura 2** – Organograma de Unidades Administrativas EMRMS



Fonte: Autor

i) **CONSELHO PARTICIPATIVO**: Órgão máximo da estrutura, com os chefes de governo, inclusive estadual, como integrantes natos e os demais membros oriundos das Câmaras de Vereadores, da Assembleia Legislativa e da sociedade civil, em processo de escolha que priorize as associações ou entidades comerciais de âmbito, no mínimo, regional. O conselho participativo seria o responsável por eleger o secretário geral da entidade que necessariamente deveria ser um dos prefeitos empossados que, igualmente, seria também o presidente do próprio Conselho. O mandato dos conselheiros deveria coincidir com o tempo de mandato da gestão dos respectivos prefeitos, excetuando-se o primeiro mandato. O número de conselheiros por Município dependeria do tamanho da população de cada entidade. Todos os conselheiros teriam direito a votar para a eleição do secretário geral, porém, conforme estudos prévios de impacto de políticas públicas, apenas os conselheiros indicados por aqueles Municípios efetivamente alcançados pela matéria em pauta e desde que existissem regras orçamentárias e financeiras a serem respeitadas, teriam direito a voto sobre a proposta colocada, admitindo-se exceções, como, por exemplo, se houver o envolvimento de vultuosos valores que possam comprometer outras medidas da Entidade. Qualquer um dos conselheiros que não tenha tido direito ao voto poderá promover reclamação.

ii) **SECRETARIA GERAL DA ENTIDADE**: O secretário geral da entidade é quem desenvolve as funções executivas, podendo receber delegações do Conselho

Participativo. Integra sua estrutura os órgãos de apoio administrativo.

iii) UNIDADE GESTORA E DE REGULAÇÃO ESTADUAL: unidade administrativa, sob a coordenação do Estado da Bahia para tratar de assuntos relacionados a funções públicas de interesse comum (FPIC) que estão sob sua direta responsabilidade, por força de decisão do Conselho Participativo, para tratar da fixação de normas gerais a serem respeitadas pelas demais entidades, cujos projetos deverão, em regra, ser submetidos ao Conselho Participativo antes do encaminhamento aos órgãos competentes, como a Assembleia Legislativa, para avaliar os projetos que dependam de transferências voluntárias de recursos estaduais e sua compatibilidade com as outras ações, propor projetos ao Conselho para que sejam aplicados nos Municípios e mediar conflitos entre os Municípios.

iv) COMISSÃO DE REVISÃO DAS NORMAS DO PACTO METROPOLITANO (com atuação intermitente): colegiado formado por conselheiros e técnicos internos e externos, visando apresentar ao Conselho, a cada período de “X” tempo, uma proposta de revisão.

v) NÚCLEOS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL: formados pelos conselheiros e com apoio de técnicos, com o objetivo de incentivar e fomentar o debate sobre temas metropolitanos em espaços públicos de participação, inclusive com o uso da rede mundial de computadores.

vi) COMITÊ DA TRANSPARÊNCIA METROPOLITANA: cuida das contas da Entidade, visando garantir o equilíbrio fiscal na distribuição dos recursos, zela pela ampla publicidade dos atos e pela observância das regras de conduta dos agentes públicos. Seria também a unidade responsável por dar tratamento às reclamações, sugestões e pedidos dos usuários.

vii) COMITÊS TÉCNICOS: unidades administrativas vinculadas à Secretaria Geral com atuação em temas determinados, como mobilidade e saneamento. Sua função seria produzir relatórios, pareceres a fim de subsidiar as decisões do secretário geral e das demais unidades.

A estrutura da governança interfederativa poderia, ainda, manter vínculos com consórcios públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista, constituídos para fazer face a demandas pontuais dos Municípios integrantes da RMS. Seria o

caso, por exemplo, de a entidade supervisionar a atuação da EMBASA, Empresa Baiana de Águas e Saneamento, quando atue sobre a RMS.

A atividade principal da entidade seria prestar a coordenação das ações de todos os *players* com atuação sobre a RMS.

Sem a intenção de detalhar pontos que melhor estariam comportados em um regimento interno, que substituiria o atual e de caráter provisório, com a participação de todos os *players* e, especialmente, a partir de uma ampla discussão com a sociedade, a exemplo da definição do número de conselheiros por Município ou a periodicidade das sessões do Conselho, avançou-se na caracterização das unidades administrativas com o único objetivo de esclarecer o alcance das estruturas propostas, de forma que fossem mais bem compreendidas. Não há, inclusive, a pretensão de supor-se que seja o único caminho para se alcançar as soluções desejadas.

Entretanto, ao ascender o Conselho Participativo ao posto mais elevado da estrutura, ao estabelecer que o Presidente do principal órgão seria eleito entre os prefeitos e não mais um posto privativo do governador do Estado, dentre outras propostas, espera-se rever a posição atual dos principais *players* da governança metropolitana, criando *spreads effects* para favorecer o desenvolvimento, além de promover uma desorganização para reorganizar, sob o fundamento dos princípios de gestão democrática.

Daí nasce um novo contrato social, porque não é exatamente igual a nenhum outro aqui apresentado, mesmo o de Barcelona ou de Turim, de onde algumas ideias e críticas foram relevantes para a formação da proposta de um novo organograma para a governança da RMS, baseado no respeito mútuo entre os *players* metropolitanos, de forma que se sintam mais encorajados a colaborar na governança interfederativa, tonando-a menos impositiva e mais consensual.

## 6 CONCLUSÃO

O crescimento da população urbana ao redor do mundo e das grandes cidades tornou-se um fato incontestável. No Brasil, na Espanha, na Itália e em vários países do mundo mais de 70% das pessoas já não vivem em ambiente rural. Com isto, a partir do século XX, de Nova Iorque, nos EUA, a Tóquio, no Japão, passando por cidades da Oceania e da África, juristas, geógrafos, políticos, arquitetos urbanistas e outros profissionais buscam por alternativas para gestar soluções a fim de dar conta dos problemas que já não mais estão aprisionados ao território local e que decorrem da inserção das cidades em rede.

O fato de as cidades vizinhas estarem mais fortemente conectadas em rede, promove a transgressão dos territórios tradicionais da federação brasileira (territórios municipal, estadual e nacional) para fomentar o aparecimento de uma nova territorialidade, o território metropolitano.

O reconhecimento constitucional da existência desta nova territorialidade, no direito brasileiro, já tem quase 80 anos, pois, pela primeira vez, deu-se na Constituição de 1937. Ainda assim, não havia a autorização para criar as chamadas regiões metropolitanas.

Já nessa época, vinha consolidando-se no Brasil o conceito de região metropolitana como sendo uma aglomeração urbana identificada pela presença de uma cidade polo, chamada metrópole. Até a década de 1960, devido ao atraso no processo de industrialização, poucas eram as metrópoles brasileiras. A maior parte delas começou a se formar, de maneira efetiva, na década seguinte.

Apenas na Constituição de 1967, portanto 30 anos depois, uma Constituição brasileira admite a criação da região metropolitana, pela União, sem lhe outorgar, contudo, o status de ente federado, o que permanece até os dias atuais.

O que se percebe, analisando as constituições brasileiras anteriores à de 1967, é que, a contrário senso, o Estado Republicano brasileiro já teria passado por três constituições, a de 1891, a de 1934 e a de 1946, sem que nenhuma delas apresentasse maiores avanços em relação ao tema. Desta forma, é possível concluir, apesar das conquistas alcançadas com a Constituição Federal de 1988, que há uma forte tradição brasileira de reconhecer esta nova territorialidade de maneira mais

enfática em períodos de exceção, uma vez que foi assim no período da ditadura de Vargas, com a Constituição de 1937 e voltou a se repetir, após o Golpe Militar e, por conseguinte, com a Constituição de 1967.

As primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras datam do ano de 1973, dentre elas a Região Metropolitana de Salvador (RMS), criada inicialmente com oito Municípios, vindo depois a receber mais outros cinco, totalizando hoje 13 Municípios.

A RMS se estruturou inicialmente em função do processo de industrialização do entorno da cidade-sede, Salvador, com a abertura, na segunda metade da década de 1960, do Centro Industrial de Aratu (CIA) – localizado nas cidades de Simões Filho e Candeias – e depois do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), localizado na cidade de Camaçari, já na década de 1970.

A segunda etapa do processo de metropolização, apesar de ter sua origem no ano de 1975, com a construção da Estrada do Coco, intensificou-se mais recentemente, na década de 1990, com a abertura da linha verde e a expansão do turismo no Litoral Norte.

Salvador, como cidade polo, enfrenta problemas parecidos com outras grandes cidades: taxas elevadas de adensamento populacional em certas áreas, gentrificação, violência urbana, ocupação desordenada do solo urbano, imobilidade urbana etc. Alguns destes problemas urbanos foram gerados ou agravados com o processo de metropolização.

Por outro lado, Salvador também se desenvolveu com a maior interação com os Municípios vizinhos. Foram importantes para a cidade-sede as duas fases do processo de industrialização do entorno, porque a cidade consolidou-se como centro prestador de serviços e também foi, durante um período, a única alternativa de moradia para parte dos trabalhadores dos polos industriais, que procuravam maior conforto e proximidade com uma rede urbana mais equipada. A atividade portuária de Salvador também se beneficiou com o aumento de sua atividade e, conseqüentemente, a própria cidade, porque se trata de um contribuinte importante para a arrecadação do ISS.

Enfim, a metropolização, ao mesmo tempo, agrega desafios, mas também pode representar a possibilidade de maior desenvolvimento. Atualmente, este fenômeno é

inevitável, porque o processo de metropolização está plenamente consolidado na RMS. É, então, necessário enfrentar as funções públicas de interesse comum que acometem aos Municípios metropolitanos e ao Estado membro, buscando soluções eficientes para todos os envolvidos.

Quem seriam estes envolvidos, uma vez que a questão metropolitana ultrapassa a escala meramente local? O Supremo Tribunal Federal respondeu a esta indagação na ADI nº 1842/RJ, afirmando que seriam os Municípios e o Estado membro.

Esta nova territorialidade, todavia, não encontra uma técnica clara da distribuição do poder em sua gestão, porque se trata de uma aglomeração urbana sobre a qual não há limites político-administrativos discriminados no texto constitucional. Identificar quem são os sujeitos que deverão promover a governança interfederativa sobre esta nova territorialidade é apenas parte do problema apresentado.

A Constituição brasileira de 1988 deslocou o dispositivo que autorizava a criação das RMs do Capítulo da Ordem Econômica (Art. 157 da Constituição Federal de 1967) para o Capítulo da Organização Administrativa do Estado (Art. 25, §3º da Constituição Federal de 1988). Não parece que, ao fazê-lo, tenha resolvido, de uma vez por todas, o problema da distribuição de competências entre os Municípios e o Estado membro, salvo para instituir as RMs, pois a norma deixou claro que se trata de uma competência estadual.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 1842/RJ, também não estabeleceu uma técnica clara para a solução do conflito de competências quanto à titularidade das funções públicas de interesse comum, exceto pelo fato de que da leitura do acórdão, em particular do voto do ministro Gilmar Mendes e dos demais ministros que seguiram seu entendimento, parece ter havido algum consenso, quanto a utilizar como paradigma o caso alemão, ou seja, os *Kreisers*.

Na experiência alemã de atuação coordenada de entes federativos sobre a região metropolitana, aparece uma superestrutura governamental metropolitana, que seriam os *Kreisers*. Estas superestruturas só atuariam diretamente sobre os assuntos metropolitanos se os Municípios demonstrassem a incapacidade de fazê-lo. Ou seja, uma atuação baseada no princípio da subsidiariedade.

A atuação subsidiária dos *Kreisers* assemelhar-se-ia à atuação que vem sendo admitida nesta tese para os Estados membros. Aqui sustentou-se que o protagonismo municipal se deve a uma opção do sistema jurídico brasileiro.

A atual Constituição brasileira pugna por um federalismo cooperativo, de equilíbrio e democrático. Ressalte-se que não apenas uma federação com tais adjetivações, mas um federalismo, para qual conceito concorreriam as regiões metropolitanas.

Dito isto, nesta tese admitiu-se que o protagonismo da governança metropolitana deve comportar aos Municípios, por entender que estes dispõem de estratégias que favoreceriam mais à participação da sociedade civil e ao desenvolvimento. Neste caso, o Estado membro não deixaria de ter a sua função, mas esta seria desempenhada levando-se em conta o princípio da subsidiariedade.

Há, assim, duas dinâmicas que foram consideradas: a dinâmica do território e a dinâmica da rede. Ambas influenciam decisivamente a questão da governança metropolitana, objeto geral e central deste trabalho.

Como procurou-se demonstrar, durante toda esta tese, as soluções encontradas para responder às demandas metropolitanas oscilaram entre formas consensuais (*public choice*), formas impositivas (escola reformista) e formas mistas de governança (novo regionalismo), variando entre modelos *bottom-up* a modelos *top-down*.

Sendo assim, um dos propósitos da governança metropolitana é o empoderamento da sociedade civil, que deve ser convocada a participar da vida pública, encontrando espaços institucionalizados de debate e de deliberação.

As cidades tornaram-se objeto de estudos constantes, com vistas a que se constituam em estruturas propulsoras de desenvolvimento. Este desenvolvimento coincide com a ampliação de liberdades dos cidadãos, que, tendo mais oportunidades, podem aspirar promover escolhas mais conscientes, aproveitando melhor suas potencialidades. A noção de desenvolvimento que foi sustentada ao longo deste trabalho teve por base teórica os estudos feitos por Armathya Sen (2000).

É parte, portanto, deste processo de desenvolvimento a abertura de espaços públicos de deliberação, que Jürgen Habermas (1997) chamou de esferas públicas. Daí porque a construção de governanças para as cidades prima por instituições



capazes de fomentar o engajamento da população diante das questões metropolitanas.

Nesse sentido, as instituições são fundamentais para a construção de sociedades mais democráticas, embora não sejam por si só capazes de promover mudanças de *habitus*. Como apontaram Tocqueville (1989) e Klink (2009), não se deve creditar às instituições mais do que elas podem oferecer.

Toda essa discussão em torno das cidades metropolitanas e da governança interfederativa foi colocada para a realidade da Região Metropolitana de Salvador e seu atual modelo de gestão, proposto pelo Estado da Bahia, no ano de 2014.

O modelo de governança interfederativa proposto pelo Estado sustenta-se numa base teórica que conflita com a posição dos princípios de gestão democrática e com o federalismo cooperativo e de equilíbrio. Ora porque admite que toda a tramitação para a eleição das estruturas de governança interfederativa tenha se processado sem a participação de outros *players*, notadamente os Municípios e a sociedade civil, ora porque encarta o Estado da Bahia como a figura mais importante desta engrenagem.

Trata-se, portanto, de um modelo de governança interfederativa do tipo *top-down*, construído de cima para baixo. O problema geral, então encartado na introdução, seria saber se este tipo de governança interfederativa, que abre mão do diálogo mais próximo com a sociedade, poderia servir de esteio aos avanços das conquistas democráticas e na busca pelo desenvolvimento urbano.

Como procurou-se esclarecer no desenvolvimento do trabalho, a democracia se constrói com o exercício da cidadania. Tocqueville (1989), há mais de um século, chamou a atenção para a importância das associações representativas no processo de consolidação dos movimentos democráticos. Trazendo o relato de Cardoso (2015), buscou-se demonstrar que há países, como a Suíça, que tem utilizado o recurso da participação direta como mecanismo do exercício da democracia com mais intensidade. A crise da democracia representativa tem favorecido também o maior emprego dos instrumentos de democracia direta.

O ordenamento jurídico brasileiro, particularmente quanto à implantação de políticas urbanísticas, tem dado ênfase à participação ativa da população. Desde a própria Constituição brasileira de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade e agora

com o Estatuto da Metrópole, foram previstos instrumentos como consultas populares, assembleias, fóruns, plebiscitos etc.

Considerando que o exercício da democracia com a ampliação das esferas públicas de deliberação é o espaço para as liberdades a que fez referência Sen (2000), sua apequenação é uma espécie de contracorrente ao desenvolvimento.

O modelo conseqüentemente proposto pelo Estado da Bahia para a governança metropolitana da RMS não reúne as condições para comportar os avanços democráticos conquistados em nível do sistema jurídico já posto. A participação da Assembleia Legislativa no trâmite de aprovação da EMRMS não é suficiente para legitimar a condução do PLC.

Como ficou demonstrado, os deputados estaduais não representam os eleitores dos Municípios metropolitanos nem os próprios Municípios. A deliberação pela Assembleia Legislativa é entendida como uma etapa do processo de aprovação da governança metropolitana, pois há outros *players* que precisariam ter também garantidos os seus respectivos meios de participação.

A descentralização tem se apresentado como a estratégia mais adequada para se alcançar a governança democrática. Por meio da descentralização, as forças políticas dentro da sociedade encontram mais espaços para atuar; existe maior aproximação entre as autoridades e os cidadãos, intensificando o controle e a transparência das políticas públicas. É na cidade onde tudo efetivamente acontece.

Foi possível, assim, dar conta de que os modelos de governança metropolitana que passaram por fases prévias de negociação com a sociedade e decorreram de um relativo consenso entre os *players*, obtiveram melhores resultados, ao contrário daqueles em que os governos impuseram um tipo de modelo, sem travar uma verdadeira discussão com todos os atores. A este respeito, pode-se demonstrar as diferenças entre o caso Barcelona e a experiência de Vigo. O primeiro, exitoso e a segunda, estagnada por falta de consenso entre os principais partidos políticos.

A implantação de governos metropolitanos, como foi o caso da RMS, inspirado na escola reformista, sem um mínimo de consenso, principalmente entre *players* importantes como a cidade-sede e o Estado, revela uma tendência negativa, ou seja, baseado nas experiências catalogadas, há reduzidas chances de que se torne um

modelo exitoso. Na verdade, a ausência de representatividade e, posteriormente, dos demais Municípios em reuniões da EMRMS, não pode passar despercebida.

O caminho construído pelo Estado da Bahia até a aprovação da Lei Complementar estadual nº 41, de 2014, por tudo quanto analisado, foi irregular. O Estado da Bahia não estava autorizado, pela Constituição brasileira de 1988, a estabelecer impositivamente as estruturas da governança metropolitana à revelia das comunidades interessadas e dos próprios Municípios metropolitanos. Os deputados estaduais apenas representam parte dos *players* a serem consultados a respeito da matéria. A falta de audiências públicas, consultas populares, fóruns de debates e outros instrumentos de gestão democrática, comprometem a retitude da proposta apresentada.

Dessa forma, nenhum Município metropolitano estaria obrigado a aceitar a Entidade Metropolitana criada sem a observância dos trâmites democráticos. Outra coisa seria o Município recusar-se a fazer parte de uma RM, visto que de acordo com o STF, interpretando a Constituição de 1988, não lhe foi conferida esta alternativa.

O Município do Salvador, por seu Prefeito, portanto, e por entender que a EMRMS deixou de observar preceitos constitucionais e o sistema urbanístico, como qualquer outro alcaide, não estaria obrigado a anuir com atos legislativos estaduais editados ao arrepio dos princípios federativos e democráticos. Isto posto, a recusa em aderir a uma instituição como a EMRMS é ato que se encontra no rol de suas atribuições institucionais.

Há uma diversidade dos modelos de governança regional adotados pelas cidades metropolitanas. Nas cidades nórdicas houve a preferência pela anexação de Municípios às metrópoles, fenômeno que se repetiu em Montreal, no Canadá. Como verificou-se em Barcelona e Turim há uma coordenação geral das ações, capitaneada por uma instituição interfederativa, enquanto nos Estados Unidos da América, muitas cidades preferem ajustes consensuais, ou seja, que sejam estabelecidos acordos entre os Municípios para a gestão de temas metropolitanos.

No Brasil e, particularmente, na RMS, considerando que o STF decidiu que as funções públicas de interesse comum devem estar a cargo de ambos os entes federados, Estado e Municípios, considerando que falta uma tradição na formação de consórcios públicos entre os 13 Municípios metropolitanos da RMS e de que há um

modelo proposto pelo Estado da Bahia, de governo supralocal, impor um modelo do tipo *public choice* seria contrariar esta tradição.

O mais indicado é a adoção dos princípios da escola do novo regionalismo, que associa atuações segmentadas por consórcios, agências ou empresas estatais com uma coordenação geral institucionalizada. Para tanto seria preciso que as estruturas que sustentam a Entidade Metropolitana possam ser verdadeiramente discutidas com todos os interessados. Sendo assim, o modelo proposto decorreria de uma solução negociada no estilo *bottom-up*.

Apontou-se, no curso desta tese, que o Estado da Bahia deixou evidenciada sua ascendência sobre a governança da RMS quando não alçou o Conselho Metropolitano à condição de órgão máximo da Entidade, ou mesmo quando definiu o chefe do governo estadual como o único titular do mais alto posto da estrutura, presidente do Colegiado Metropolitano.

É contraditória a posição do governo do Estado da Bahia, liderado pelo PT, se levada em consideração a tradição do partido dos trabalhadores na implementação de políticas inclusivas e participativas, como foi o caso do Orçamento Participativo, que teve seu início na cidade de Porto Alegre-RS.

A falta de alternância no poder, não permitindo que os Municípios possam almejar assumir a presidência do Colegiado Metropolitano, afronta as bases do regime democrático expostas por Przewoski (2015).

As metrópoles contemporâneas exigem novos modelos de governança, visando a integração funcional e territorial, sem descuidar de que o território se impõe como um espaço de poder. A própria existência de rede, apontou Castells (2005), é indissociável à noção de poder.

Apenas com o exercício da democracia, apoiado por instituições que gozem de relativo consenso, é possível aprofundar-se na construção de relações mais amplas, metropolitanas, constituindo pouco a pouco um capital social necessário (PUTNAM, LEONARDI e NANETTI, 2006) para impulsionar as principais reformas voltadas ao desenvolvimento.

O equilíbrio fiscal estaria na pauta dessas reformas tidas por necessárias ao desenvolvimento descentralizado. A defesa de uma melhor distribuição dos recursos

arrecadados pelo Estado brasileiro, passaria por um aumento da participação dos Municípios no total das receitas públicas (PORTELA; TEIXEIRA, 2016).

A atuação dos Municípios na RM deve ser não apenas administrativa, mas também política. Como chamou a atenção Tullia Gabriela Falletti (2010), na descentralização em favor dos entes periféricos, primeiro se prefere a política, depois a administrativa e, por fim, a fiscal.

Os interesses devem conciliar-se para uma governança interfederativa plena. Evidenciou-se que as autoridades que representam os Municípios metropolitanos da RMS têm um comportamento recatado diante desta possibilidade, não promovendo aproximações. Entre os anos de 2014 e 2017, nenhum grande encontro envolvendo os 13 Municípios foi patrocinado por uma das Instâncias Locais. Este dado revela que os Municípios e principalmente a cidade-sede ainda não coloca como prioritárias ações neste sentido.

A governança metropolitana da RMS, sob a coordenação conjunta do Estado e Municípios encontra, por exemplo, como precedente, a região de Turim, na Itália. Conforme foi apresentado no trabalho, a governança de Turim conta com a participação da Província de Piemonte e da cidade de Turim.

O próprio movimento da governança da Região Metropolitana de Barcelona (RMB), no sentido de retomar uma entidade de coordenação após a extinção da Corporação Metropolitana de Barcelona (CMB), no ano de 1987, criando em 2010 a Área Metropolitana de Barcelona (AMB), enaltece o papel de uma superestrutura metropolitana.

Em Barcelona e em Turim, como em outras regiões trabalhadas nesta tese, há mais de uma instituição atuando sobre a RM. Isto significa que pode existir uma segmentação fundada na especialização ou no alcance restrito de dada função pública de interesse comum.

Com vistas a deixar mais claras as ideias, foi apresentada uma proposta de novo organograma para a Entidade Metropolitana de Salvador, privilegiando o papel do Conselho Participativo e dos Municípios, sem omitir a participação do Estado membro. Ademais, deixou-se claro que o papel da EMRMS seria o de coordenar as ações estratégicas de políticas públicas no território metropolitano.

Por fim, espera-se que esta tese tenha evidenciado que a descentralização não é uma opção colocada pelo Estado brasileiro para se alcançar o desenvolvimento. Ela se impõe como sendo essencial, como são os princípios de gestão democrática. Neste sentido, as instituições que arregimentam a governança interfederativa no Brasil têm o dever de atuar de forma descentralizada e democrática, desde a eleição de seu modelo de gestão, garantindo a participação de todos os *players*, notadamente, o Estado membro, os Municípios e a sociedade civil. Desta forma, apesar de não se ter garantias quanto aos resultados, dado que não se é possível ter controle sobre todas as variáveis, tem-se a convicção de que se está percorrendo um caminho: a descentralização como estratégia democrática para o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- ABAIGAR URRUTIA, Victor. **Las ciudades globales**: redes y regiones urbanas. **Azkoaga**, Leioa, n.11, p. 491-499, 2001. Disponível em: <<http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/azkoaga/11/11491499.pdf>>. Acesso em 2 jan. 2017.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. A Reconstrução das funções governamentais no Federalismo Brasileiro. In: HOFMESTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (coord.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 95-105 (Série Debates, n. 22, v. 1) Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/Areconstrucaodasfuncoesgovernamentais.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/Areconstrucaodasfuncoesgovernamentais.pdf)> Acesso em: 21 nov. 2016.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC/Departamento de Ciência Política USP, 1998.
- ALBUQUERQUE LLORENS, Francisco. **Curso OIT**: estrategias para el desarrollo económico local. Curso sobre desarrollo local. Madrid: Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2003. Disponível em: <<http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/6efa2c339d6d5c5b599edfccf32c4cd6.pdf>> Acesso em: 02 de dez. 2016.
- ALMEIDA, Andréa Alves de; COSTA, Rui Barbosa. **Sistema de política social em Julius Fröbel**: tensão entre o princípio da livre discussão e o princípio da maioria. PUCMG, 2010. Disponível em: <[http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2\\_2010/docentes/SISTEMA%20DE%20POLITICA%20SOCIAL%20EM%20JULIUS%20FROBEL%20TENSAO%20ENTRE%20O%20PRINCIPIO%20DA%20LIVRE%20DISCUSSAO%20E%20O%20PRINCIPIO%20DA%20MAIOR.pdf](http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2010/docentes/SISTEMA%20DE%20POLITICA%20SOCIAL%20EM%20JULIUS%20FROBEL%20TENSAO%20ENTRE%20O%20PRINCIPIO%20DA%20LIVRE%20DISCUSSAO%20E%20O%20PRINCIPIO%20DA%20MAIOR.pdf)>. Acesso em 16 dez. 2016.
- ALMEIDA, Paulo Henrique. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Orgs.) **Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana**. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA: 2008. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador_RI.pdf)>. Acesso em 20 mar. 2017.
- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Edição Especial em comemoração dos 10 anos da Constituição de 1988 por Ocasão do XXIV Encontro Nacional de Procuradores do Estado. São Paulo: PGE, 1998. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>. Acesso em 20 nov. 2016.
- AMB Àrea Metropolitana de Barcelona**: estrutura administrativa – organograma. 2015. Disponível em: <<http://www.amb.cat/es/web/amb/administracio-metropolitana/estructura-organitzativa/organigrama>>. Acesso em: 24 maio 2017.

**AMB Àrea Metropolitana de Barcelona:** geoportal de cartografia. Disponível em: <<https://geoportalcartografia.amb.cat/AppGeoportalCartografia2/?locale=es>>. Acesso em: 30 set. 2017.

ANDRADE, Adriano Bittencourt Andrade; BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. **Geografia de Salvador**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2009.

ANDRADE, Geisa Purificação de; LAPA, Jancarlos Menezes. Fotografia e Cidade: as transformações paisagísticas da mobilidade em Salvador-Ba. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFOS, 7., 2014, Vitória. **Anais ...**: Vitória: AGB, 2014. p.1-12.

ARAGÃO, Alexandre Santos. Agências Reguladoras e Agências Executivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 228, p. 105-122, abr./jun. 2002.

Disponível em:

<[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46657/44478](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46657/44478)>. Acesso em: 27 nov. 2016.

ARENDT, Hannah. **Los orígenes del totalitarismo**. Madri: Grupo Santillana de Ediciones. S.A., 1998. Disponível em:

<<https://larisadelser.wikispaces.com/file/view/Arendt-Hannah-Los-Origenes-Del-Totalitarismo.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

ATM. El Consorcio. **La autorità del transport metropolità**. Barcelona, 2015.

Disponível em: <<http://www.atm.cat/web/es/atm.php>>. Acesso em: 24 maio 2017.

AVENA, Armando. Bahia vai se consolidar como maior porto de containeres do Nordeste. **Correio da Bahia**, Salvador, 15 jul. 2016. Disponível em:

<<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/armando-avena/noticia/armando-avena-bahia-vai-se-consolidar-como-o-maior-porto-de-containeres-do-nordeste/?cHash=b4b61c8afe0ac264f0d0dde5024434ce>>. Acesso em: 19 maio 2017.

AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil**. v. II. Belo Horizonte: FINEP. 2009. Disponível em:

<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=51625&chPlc=51625&&pldPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Democracia local e política deliberativa no Brasil. In: VERA, Ernesto Isunza; OLVERA, Alberto J. (Coords.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil**: participación, ciudadana y control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, 2006. cap. 15. p. 411-415. Disponível em:

<<https://books.google.com.br/books?isbn=9707018232>>. Acesso em 19 dez. 2016.



BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ação Cautelar Inominada Preparatória de Ação Civil Pública com Pedido de Liminar Inaudita Altera Parte**. 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/14005127-Excelentissimo-a-senhor-a-doutor-a-juiz-a-de-direito-da-vara-da-fazenda-publica-da-comarca-de-salvador-estado-da-bahia.html>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BAHIA. Plano Diretor do Polo Industrial de Camaçari. 2013. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em: <<http://www.sde.ba.gov.br/vs-arquivos/imagens/revista-pdf-5770.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar estadual nº 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana de Salvador e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em 17 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Por que a Bahia**: Centro Industrial de Aratu. Salvador: SDE. Disponível em: <<http://www.sde.ba.gov.br/pagina.aspx?pagina=centroindustrialdearatu>>. Acesso em: 21 maio 2017.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e revolução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 200, p. 21-54, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: seu conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito**. Belo Horizonte, n. 35, p. 13-52, 1997. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1470/1399>>. Acesso em 14 mar.2017.

BARBOSA, Joaquim. Voto. 2013. In: Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842**. Impugna Lei Complementar 087/97 e Lei Complementar 2869/97. Requerente: Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT). Intimados: Estado do Rio de Janeiro – Governador do Estado e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Rio de Janeiro, 9 de junho de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em: 24 maio 2017.

BARDHAN, Pranab. The new institutional economics and development theory: a brief critical assessment. **World Development**, v. 17, n. 9, sept., p. 1389-95, 1989. Disponível em: <<http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Papers/The%20New%20Institution%20Economics%20and%20Development%20Theory,%20A%20brief%20Critical%20Assessment.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

BARROS FILHO, Clóvis. **Nietzsche e a democracia**. 2015. 21'18". Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0xeTvLvMd5I>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **A democracia contemporânea**. São Paulo: Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2015. 3'54". Disponível em:  
<[https://www.youtube.com/watch?v=xBVz\\_8coSw8](https://www.youtube.com/watch?v=xBVz_8coSw8)>. Acesso em 03 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 45.

\_\_\_\_\_. Parecer. **Serviço de Transporte Ferroviário e Federação**: instituição de padrões ambientais e de segurança. 2006. Disponível em:  
<[http://www.luistrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/parecer\\_transporte\\_ferrovuario.pdf](http://www.luistrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/parecer_transporte_ferrovuario.pdf)>. Acesso em: 1 abr. 2017.

BBVA. **La población en España: 1900-2009**. Madrid: Fundación BBVA/IVIE, 2009. Disponível em:  
<[http://www.fbbva.es/TLFU/dat/cuadernos\\_FBBVA\\_51espana\\_web.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/cuadernos_FBBVA_51espana_web.pdf)>. Acesso em: 24 maio. 2017.

BENTHAM, Jeremy. Introducción a los principios de la moral y de la legislación.  
\_\_\_\_\_. **Antología**. Edición de Josep M<sup>a</sup> Colomer. Barcelona: Península, 1991.

BERG, Leo Van Den. Governar Regiones Metropolitanas: el caso de Róterdam. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EL DESAFÍO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO: una mirada a Europa e América Latina, 1., 2002, Barcelona. **Anais**... Barcelona: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de Chile y Institut Catala de Cooperació Iberoamericana. p. 415.

BERNARDES, Lysia et al. A Institucionalização das Regiões Metropolitanas. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p.117-148, jan/jun., 1971.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da teoria do Estado Federal**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003, p. 38-39.

\_\_\_\_\_. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 32.

BERNSTEIN, Peter. **Desafio aos deuses: a fascinante história do risco**. Trad. Ivo Korytoeski. Rio de Janeiro: Elseiver, 2011.

BOBBIO, Luigio; ROSSO, Elisa. Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di livello metropolitano. In: **conference Alta capacità Lione-Torino-Milano: cooperazione o competizione fra aree metropolitane europee**. Intervento al Colloquio internazionale, Istituto Nazionale di Urbanistica, sezione Piemonte e Valle d'Aosta, Torino, 21 feb, 2003. Disponível em:  
<<http://www.comune.torino.it/atlantemetropolitano/pdf/Bobbio-Rosso.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

BOBBIO, Luigio. **I governi locali nelle democrazie contemporanee**. Bari: Laterza, 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: UnB, 1998.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BOISIER, Sérgio. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social. **Revista Académica**, Málaga: EUMED.NET Universidad de Málaga. Año 1, n. 1. julio, agosto, septiembre, 2007. p. 3 – 41. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/oidles/01/Boisier-01.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. 30, n. 90, p. 27-40, sep. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **A quinta geração dos direitos fundamentais**. 2008. Disponível em: <[http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/3\\_Doutrina\\_5.pdf](http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/3_Doutrina_5.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 69. Disponível em: <[unifra.br/professores/14104/Paulo%20Bonavides-Ciencia%20Politica%5B1%5D.pdf](http://unifra.br/professores/14104/Paulo%20Bonavides-Ciencia%20Politica%5B1%5D.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Direitos fundamentais, globalização e neoliberalismo. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**, Belo Horizonte: Del Rey, 2003. n. 2, p. 351–361, jul./dez., 2003.

\_\_\_\_\_. **Política e Constituição**: os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p.103.

BORJA, Jordi. **Hacer Ciudad para Todos los Ciudadanos**: notas para um manifesto. 2016. Disponível em: <<http://pasosalaizquierda.com/?p=1866>>. Acesso em 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo**. Bogotá: Cámara de Comércio de Bogotá, 2004. Disponible em: <<http://www.regionbogotacundinamarca.org/ariadna/document/document/35/gobernabilidad%20metropolitana%20borja.pdf>>. Acesso em: 17 de maio 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Campo de poder, campo intelectual**. [S.l.]: Editorial Montessor. 2002. Disponível em: <<http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/01/bourdieu-campo-de-poder-campo-intelectual.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

BOVESPA volta a ser a maior bolsa da América Latina, após dois dias. **G1**, 25 set. 2015. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2015/09/bovespa-volta-ser-maior-bolsa-da-america-latina-apos-dois-dias.html>>. Acesso em: 21 nov. 2016

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Conselho de Estado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em 13 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em 13 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 13 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 13 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)> Acesso em: 6 maio. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **RIO 92**: tratados sobre a questão urbana sobre cidades, vilas, povoados justos, democráticos e sustentáveis. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <[http://www.aspan.org.br/tratado\\_ongs/37-QUESTAO\\_URBANA.PDF](http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-QUESTAO_URBANA.PDF)>. Acesso em: 18 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Administrativo. **Controle de Constitucionalidade. Entidades Administrativas. Município. Impugnação a Lei Complementar estadual nº 41, publicada pelo Estado da Bahia e que cria a EMRMS. ADI 5155**. Requerente: Partido da Frente Liberal – PFL. Relator: Ministro Celso de Mello. Salvador, 14 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4614803>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Impugna Lei Complementar 087/97 e Lei Complementar 2869/97. ADI 1842**. Requerente: Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT). Intimados: Estado do Rio de Janeiro – Governador do Estado e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Rio de Janeiro, 9 de junho de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em 24 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c#circunscricao-eleitoral>> Acesso em: 6 maio 2017.

BRITO, Edvaldo. **Limites da revisão constitucional**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

\_\_\_\_\_. **Reflexos jurídicos da atuação do Estado no domínio econômico**. São Paulo: Saraiva, 1982.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional das regiões metropolitanas parecer jurídico acostado aos autos da ADI 5155, exarado a 11 de agosto de 2014**. Consulente: Partido Político Democratas – DEM Nacional. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4614803>> Acesso em: 2 abr. 2017.

BRUNELLI, André; URANI, André. **Novas governanças para a região metropolitana de São Paulo**. Rio de Janeiro: IETS, 2006. p. 1-84. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto06\\_06\\_20.pdf](http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto06_06_20.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2017.

BUARQUE, Sérgio C. Texto para discussão: metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais. In: LIMA, Ricardo (Coord.). **Cenários para o planejamento econômico e social**. Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea. Brasília: Ipea. fev. 2003. p. 1-75. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2865/1/TD\\_939.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2865/1/TD_939.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BURKE, Edmond. **Discurso a los electores de Bristol**. 2010. Disponível em: <<http://constitucionweb.blogspot.com.br/2010/12/discurso-los-electores-de-bristol.html>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

CANCIAN, Renato. República Velha (1889-1930) (2): Coronelismo e oligarquias. **Pedagogia & Comunicação**. UOL Educação, 2005. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/república-velha-1889-1930-2-coronelismo-e-oligarquias.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. [S.l.]: Almedina, 1998.

CAPEL, Horácio. Redes, chabolas y rascacielos: las transformaciones físicas y la planificación em las áreas metropolitanas. In: OSSANDÓN, Arturo Orellana (Coord). **El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado: una mirada a Europa e América Latina**. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de Chile y Institut Català de Cooperació Iberoamericana. Barcelona, 2002.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo. Cultrix/Amana-Key, 1996. Disponível em: <<https://es.slideshare.net/leorcp/fritjof-capra-a-teia-da-vida-pdf-24458538>>. Acesso em: 26 maio 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. Democracia da Grécia à Internet. Entrevista com Fernando Henrique Cardoso. In: **Revisão**. 5'20". 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YwJoOgs28CQ>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

CARETTI, Paolo. CHELI, Enzo. El proceso legislativo en Itália. Trad. José Eugenio Soriano. **Revista Española de Derecho Constitucional**, ano 6. n. 16. jan-abr., p. 203-222, 1986. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79322.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

CARRERA-FREITAS, Rafael. Os arranjos intergovernamentais como ferramentas para a coalizão de interesses metropolitanos: o desenvolvimento do território diante da presença do capital internacional. **Revista JAM Jurídica**, Salvador, v. 19, n. 12, p. 20-33, dez., 2014.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 69, p. 545-562, set./dez., 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v26n69/09.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Trabalho, renda e pobreza. In: CARVALHO, Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Orgs.) **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA: 2008. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador_RI.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, Gilberto Corso. As cidades de Salvador. In: \_\_\_\_\_. PEREIRA, Gilberto Corso (Orgs.) **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed. rev.

ampl. Salvador: EDUFBA: 2008a. p. 81-108. Disponível em:  
<[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador_RI.pdf)>.  
Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Evolução urbana de Salvador 1600/1940. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.) **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA: 2008b. p. 84. Disponível em:  
<[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador_RI.pdf)>.  
Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Salvador, uma metrópole em transformação. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014a. p. 236-264.

\_\_\_\_\_. Estrutura social e organização social do território na Região Metropolitana de Salvador. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, p. 138-177, 2014b. (Série Estudos Comparativos).

\_\_\_\_\_.; BORGES, Ângela Maria de Carvalho. A região Metropolitana de Salvador na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: \_\_\_\_\_.; PEREIRA, Gilberto Corso. (Orgs.). **Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2014. p. 77-108. (Série Estudos Comparativos).

\_\_\_\_\_.; DANTAS NETO, Paulo Fábio. Região metropolitana de Salvador: espaço de refúgio, espaço de esperança. In: \_\_\_\_\_.; PEREIRA, Gilberto Corso (Orgs.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 9-11.

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40. n. 2, 1997. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003)>.  
Acesso em: 25 maio 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASTAÑER, M. et al. Mobilitat laboral i àrees de cohesió a Catalunya 2001. **Càtedra de geografia i pensament territorial**. Girona: Universitat de Girona, 2005.

CASTELLS, Manuel. **La ciudad y las masas**: sociología de los movimientos sociales urbanos, Madrid: Alianza Universidad, 1986.

\_\_\_\_\_. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. Disponível em:  
<<http://zerohora.clicrbs.com.br/pdf/15208452.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. La era de la información: economía, sociedad y cultura. In: \_\_\_\_\_. **La sociedad red**. Versión castellana de Carmen Martínez Gimeno y Jesús Alborés 2. ed.

Madri: Alianza, 2000. v. I. Disponível em:  
 <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwims\\_Cgp6XUAhXMC5AKHfbUDdwQFggiMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.felsemiotica.org%2Fsite%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F10%2FLA\\_SOCIEDAD\\_RED-Castells-copia.pdf&usq=AFQjCNGnKXUxNF8z6KPvlpHEhUH7Jyneg](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwims_Cgp6XUAhXMC5AKHfbUDdwQFggiMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.felsemiotica.org%2Fsite%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F10%2FLA_SOCIEDAD_RED-Castells-copia.pdf&usq=AFQjCNGnKXUxNF8z6KPvlpHEhUH7Jyneg)>. Acesso em: 28 abr. 2017.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, n. jul., p.152-166, 1996.

\_\_\_\_\_.; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A sociedade em rede**: do conhecimento à ação política; Conferência. Lisboa: Imprensa Nacional, 2005. p. 17-30. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a\\_sociedade\\_em\\_rede\\_-\\_do\\_conhecimento\\_a\\_acao\\_politica.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2017.

CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. **Jueces para la democracia**, n. 26, 1996. p. 50-59.

CATALUÑA. Departamento de la Presidencia. Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. Publicado no **Diário Oficial do Governo da Catalunha**. n. 5708 de 06 de setembro de 2010 e BOE n. 231 de 23 de setembro de 2010. Disponível em: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/ca-l31-2010.t1.html#a2](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l31-2010.t1.html#a2)>. Acesso em: 31 mar 2017.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **A região metropolitana de São Paulo**: reestruturação, reespecialização e novas funções. Brasília: CEPAL, 2006. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/28393-regiao-metropolitana-sao-paulo-reestruturacao-reespecializacao-novas-funcoes>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

CHAUÍ, Maria Helena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71. p. 173-228, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/05.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

CHELOTTI, Marcelo Cervo. Reterritorialização e Identidade Territorial. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 22, n.1, p.165-180, abr., 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v22n1/12.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2017.

CHEVALLIER, Jacques M. **El sistema de analisis social**. Ottawa: Carleton University, 2004. Disponível em: <<http://www.upeace.org/cyc/pdf/ALL%20SAS%20SPANISH.pdf>>. Acesso em: 02 de abr. 2017.

CHURCHILL, Winston. **Democracia**. Londres, 11 nov. 1947. Discurso proferido na Câmara dos Comuns. Disponível em: <[https://pt.wikiquote.org/wiki/Winston\\_Churchill](https://pt.wikiquote.org/wiki/Winston_Churchill)>. Acesso em: 06 jan. 2017.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.



CLAVAL, Paul. **La logique des villes**. Paris: Litec, 1981.

CODATO, Adriano Nero. Modelo e método de representação política durante o Estado Novo. **Revista Acervo Histórico**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, n.3, v. 1. 2005. p. 2-18. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/528\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/528_arquivo.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016.

COELHO, Helena Carvalho et al. Desenvolvimento socioespacial na região metropolitana e distribuição de serviços nas cidades: perspectivas a partir do Estatuto da Metrópole. In: LIBÓRIO, Daniela Campos; FROTA, Henrique Botelho (Orgs.). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 8., 2015, São Paulo. **Anais Eletrônicos...** São Paulo: IBDU, 2015. p. 1351-1367. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/480.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

CORRÊA et al. Gestão compartilhada: a experiência do macrozoneamento da região metropolitana de Belo Horizonte. In: ENCONTRO DA ANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro, **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014, 13 a 17 set. p. 1-11. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB1735](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1735)>. Acesso em: 12 mar. 2017.

COSTA, Marco Aurélio; UMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-44.

CUNNILL GRAU, Nuria. Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas: una visión sobre América Latina. In: VERA, Ernesto Isunza; OLVERA, Alberto J. (Coords.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Veracruz: Universidad Veracruzana, 2006. p. 167-191.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, v. 11, n. 245. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. Constituição e Evolução do Estado Brasileiro. **Revista da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 7. n. 1, 1977. p. 1-10. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66800>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

DÁVALOS DOMINGUEZ, Roberto. Comunidad, participación y descentralización, una reflexión necesaria. In: \_\_\_\_\_. **Desarrollo urbano: proyectos y experiencias de trabajo**. Habana: Universidad de La Habana, 1997. cap.6. p. 173-179.

DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima (Orgs.). **Redes, sociedades e territórios**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

DICKINSON, Robert E. **Ciudad, region y regionalismo**. Trad. Angel Abascal Garayoa. Barcelona: Ediciones Omega, 1961.

DIEESE. **Balanco anual**. 2016. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/anualSAO.html>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

DOSSE, François. **História do estruturalismo**: o campo do signo 1945-1966. Trad. Álvaro Cabral. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1993. v. 1:

DOWBOR, Ladislau. **Administrar a metrópole**: um desafio sempre adiado. São Paulo, 2004. 4p. Disponível em: <<http://dowbor.org/2004/05/administrar-a-metropole-um-desafio-sempre-adiado-2.html/>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

DUTRA, Olívio. O orçamento participativo e a questão do socialismo. In: DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória (Orgs.). **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 7-17. Disponível em: <[http://209.177.156.169/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_1157.pdf](http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1157.pdf)>. Acesso em 22 maio. 2017.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html?id...assetKey>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

ELLUL, Jacques. **The technology system**. Trad. Joachim Neugroschel. New York: The Continuum Publishing Corporation, 1980. Disponível em: <<http://uberty.org/wp-content/uploads/2015/06/ellul-system.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

EMRMS – Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador. **Regimento Interno Provisório**. Salvador, 2016. Disponível em: <<http://www.emrms.ba.gov.br/sites/default/files/documentos/2016-10/Regimento%20Interno%20Provisório%20da%20Entidade%20Metropolitana%20da%20RMS.pdf>>. Acesso em: 22 maio. 2017.

EVANS, Peter. Além da monocultura Institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 5, n. 9, jan-jun 2003, p. 20-63. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517)>. Acesso em: 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Estado, Reforma e Desenvolvimento: o Estado como problema e solução. Trad. Cid Knipel Moreira. In: HAGGART, Stephan Haggart; KAUFMAN, Robert (Coords.). **Politics of economic adjustment**. São Paulo: Lua Nova, 1993. p. 28-29. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006)>. Acesso em 27 dez. 2016.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, ano 28, v. 77, n. 4, out./dez., p. 76-95, 2010. Disponível em:

<<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1085.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FARHAT, Saïd. **Dicionário parlamentar e político**: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos/Fundação Peirópolis, 1996.

FALLETI, Tulia Gabriela. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FARIA, Vilmar E. Divisão inter-regional do trabalho e pobreza urbana: o caso de Salvador. In: SOUZA, Adeodato de; FARIA, Vilmar (Orgs.). **Bahia de todos os pobres**. Petrópolis: Vozes, 1980, p.40.

FERNANDES, Antonio Teixeira. Poder local e democracia. **Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**. Porto, v. 2, p. 29-59, 1992. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo6651.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

FERNANDES, Cláudia Monteiro. Condições demográficas. In: CARVALHO, Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Orgs.) **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA: 2008. p. 53-80. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador_RI.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_.; GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. A região metropolitana na transição demográfica brasileira. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso Pereira (Orgs.). **Salvador**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 51-76.

FERNANDES, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos de Escola da Legislatura**. Belo Horizonte, n. 12, v.7, jan-jun., p. 68-87, 2004. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade a ordem jurídico urbanística. In: CARVALHO, Celso; ROSSBACH, Ana Cláudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. IFRC, 2010. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/947PT.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

FERNANDES, Marlene. **Agenda habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <[http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda\\_Habitat\\_para\\_Munic\\_pios\\_Brasil.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2016.

FERNANDES, Rosali Braga; REGINA, Maria Emília. A segregação residencial em Salvador no contexto do miolo da cidade. **Cadernos do Logepa**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p.39-46, 2005. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/logepa>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

FERRARI, Giuseppe Franco. Ciudad metropolitana: la experiencia italiana. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, Colômbia, n. 10, p. 45-56, jun/dez., 2013. Disponível em: <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/viewFile/3685/3813>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

FERRARI, R. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. **Estudo das metrópoles e das regiões metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio?** Brasília: IPEA, 2013. p.21-51. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/territorio-metropolitano-politicas-municipais.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera L. A. (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. v. 2, p. 91-115.

FRANCO, Carlos Rodolfo Lujan; BAGGI, Márcia Sampaio; FERREIRA, Maria das Graças Torreão. Governança na região metropolitana de Salvador: como estamos? In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.) **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 187-204.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREY, Kraus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 15, p. 83-96, nov. 2000. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a06n15.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a06n15.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2016.

FRÖBEL, Július. **Sozialen politik**. Mannheim, Verlag v, n 3. Grohe. Disponível em: <[https://play.google.com/books/reader?id=MbNAAAAAYAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt\\_BR&pg=GBS.PR3](https://play.google.com/books/reader?id=MbNAAAAAYAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.PR3)>. Acesso em: 16 de dez. 2016.

GARGARELLA, Roberto. Crisis de representación y constituciones contramayoritarias. Isonomía: **Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**. n. 2, abril p. 89-108, 1995. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra/crisis-de-representacin-y-constituciones-contramayoritarias-0/>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

GAROFOLI, Gioacchino. Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. In: Garofoli, Gioacchino; BAQUERO, Antonio Vazquez (orgs.). **Desarrollo Económico Local en Europa**. Madrid: Colegio de Economistas, 1995. p. 113-123.

GEDDES, Patrick. **Cidades em evolução**. Trad. Maria José Ferreira de Castilho. Campinas: Papirus, 1994.

GERSCHENKRON, Alexander. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962. Disponível em: <[http://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/64\\_04\\_06.pdf](http://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/64_04_06.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2017.

GOMES, Marco Antonio. **O uso do território brasileiro pela navegação de cabotagem por contêiner no contexto da circulação global de mercadorias (1993-2013)**. 2013. 208 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e

Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/.../8/.../2013\\_MarcoAntonioGomes.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/.../8/.../2013_MarcoAntonioGomes.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2017.

GONZÁLEZ MEDINA, Moneyba. Procesos metropolitanos y planificación estratégica en Europa: un enfoque de gobernanza territorial. **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**. n.177. Madrid: Ministerio de Fomento, 2013. p. 487-499. Disponível em: <[http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/ES/2013/01-CyTET\\_177.pdf](http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/ES/2013/01-CyTET_177.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2017.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. Trad. Edusp. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas**: regime jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Ética e democracia na administração da justiça. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 14, 2001, p. 152-161. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista14/revista14\\_152.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista14/revista14_152.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2017.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Erläuterungen zur diskursethik**. Aclaraciones a la ética del discurso. Trad. Manuel Jiménez Redondo, 2000. Disponível em: <<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario/eticadiscurso.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mudanças estruturais da esfera pública**. São Paulo: UNESP, 2014.

\_\_\_\_\_. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. Trad. Marco Suzuki. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 26. mar.1990. p. 100-113. Disponível em: <[http://novos estudos.org.br/v1/files/uploads/contents/60/20080624\\_soberania\\_popular.pdf](http://novos estudos.org.br/v1/files/uploads/contents/60/20080624_soberania_popular.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. I e II.

HAESBAERT, Rogério. **Des-territorialização e identidade**: a rede gaúcha no Nordeste. Niterói: Eduff, 1997.

HAMILTON, Alexander. Dos defeitos da confederação. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J.

---

Villeneuve e Comp, 1840. Cap. 15 a 17. Disponível em:  
<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>>. Acesso em: 15 maio 2017.

HARVEY, David. **El enigma del capital y las crisis del capitalismo**. Trad. Juanmari Madariaga. Madrid: Ediciones Akal, 2012.

HIRSCHMAN, Albert O. La estrategia de desarrollo economico: una reevaluacion. **Coleccion Estudios CIEPLAN**. n. 10, junio de 1983, p. 89-110. Estudio nº 13. Disponível em:  
<[http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/122/Capitulo\\_1.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/122/Capitulo_1.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2017.

HOBBS, Thomas. **Leviatan**. Trad. Rodrigo Cisterna. 2015. Disponível em:  
<<https://www.marxists.org/espanol/hobbes/1651/leviatan/lev.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, p.9, 1986. Disponível em:  
<<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/980/914>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

IBGE. IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2016. **Agência IBGE Notícias**. 30 ago. 2016. Disponível em:  
<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9497-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016.html>>. Acesso em: 29 set. 2017

\_\_\_\_\_. **Vamos conhecer o Brasil 7 a 12**. Brasil, 2016a. Disponível em:  
<<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao.html>>. Acesso em 11 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Suplemento Migração. In: 7º Fórum do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD). **PNAD Contínua**, Rio de Janeiro. 14 de dez. 2009. Disponível em:  
<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/setimo\\_forum/PNAD\\_continua\\_supl\\_migracao.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/setimo_forum/PNAD_continua_supl_migracao.pdf)>. Acesso em: 14 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil (APCUB)**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016b. Disponível em:  
<[http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos\\_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf](http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Cidades**. 2016c. Disponível em:  
<<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=291005>> Acesso em: 29 jan. 2016.

IBGE. Comunicação Social. **IBGE traça o perfil administrativo de todos os municípios brasileiros**. 2001. Disponível em:  
<<http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

IBGE. Nota Técnica. **Estimativas da população dos municípios brasileiros**. 2014. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise\\_estimativas\\_2014.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

IBGE. **Hierarquia urbana**: metrópoles. 2016d. Disponível em: <[https://www.goconqr.com/p/4609604-ibge-2016---geografia---hierarquia-urbana---metropoles-flash\\_card\\_decks](https://www.goconqr.com/p/4609604-ibge-2016---geografia---hierarquia-urbana---metropoles-flash_card_decks)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Sinopse preliminar do censo demográfico VIII recenseamento geral (1970)**. p. 159. Rio de Janeiro, 1971. Disponível em: <<https://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&id=477411&biblioteca=vazio&busca=autoria:%22FUNDACAO%20IBGE.%20Rio%20de%20Janeiro.%22&qFacets=autoria:%22FUNDACAO%20IBGE.%20Rio%20de%20Janeiro.%22&sort=&paginacao=t&paginaAtual=1>>. Acesso em: 22 out. 2017.

IPEA. A institucionalização de regiões metropolitanas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 1, 1971. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/5453/4186>>. Acesso em: 06 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Governança metropolitana no Brasil: relatório de pesquisa. In: COSTA, Marco Aurélio; TORREÃO, Graça (Coords.). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana - Região Metropolitana de Salvador. Salvador: IPEA; SEDUR, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/rel1\\_1\\_rms.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rms.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto Gestão Metropolitana no Brasil**: Região Metropolitana de Salvador e Região Metropolitana de Feira de Santana, 2012. SGT; SDU. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/projeto\\_governanca\\_oficina%201\\_bahia.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/projeto_governanca_oficina%201_bahia.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

JOUVE, B.; LEFÈVRE, C. De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. In: **Revue Française de Science Politique**, v. 49, n. 6, 1999, p. 835-853. Disponível em: <[http://www.persee.fr/docAsPDF/rfsp\\_0035-2950\\_1999\\_num\\_49\\_6\\_395422.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/rfsp_0035-2950_1999_num_49_6_395422.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na "regulação independente"? In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.) **O poder normativo das agências reguladoras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1740865/mod\\_resource/content/1/marçal%2](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1740865/mod_resource/content/1/marçal%2)

Ojusten%20filho%20-%20agências%20reguladoras%20e%20democracia%20....pdf>  
Acesso em: 29 abr. 2017.

KANT, Imanuel. **Doutrina do direito**. Trad. Edson Buni. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Ícone, 2013. (Coleção Fundamentos do Direito). Disponível em:  
<[http://www.iconeeditora.com.br/pdf/72709605Doutrina\\_do\\_Direito.pdf](http://www.iconeeditora.com.br/pdf/72709605Doutrina_do_Direito.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2017.

KELSEN, Hans. **Vom Wesen und Wert der Demokratie**. Trad. para o italiano de J. C. B. Mohr. *Essenza e valore della Democrazia. La democrazia*. p. 129-137, Bologna: Società editrice Il Mulino, 1984.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 51-61, 2007.

KLINK, Jerohen Johanes. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, mai-ago. 2009.

KOOIMAN, Jan. Governing as governance. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL GOBERNANZA, DEMOCRACIA Y BIENESTAR SOCIAL, 2003, Barcelona. **Anais Eletronicos ...** Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2003. Disponível em:  
<<http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>>  
Acesso em: 22 mar. 2017.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos do direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

LANDES, David S. **La riqueza y la pobreza de las naciones**. Trad. Castellana de Santiago Jordán. 3. ed. Barcelona: Editorial Civita, 2008.

LAURO DE FREITAS. Convênio de Cooperação Técnica que entre si Celebram a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER e o Município de Lauro de Freitas – BA 06 de julho de 2015. **Diário Oficial do Município de Lauro de Freitas**. Ano III, nº 404. Disponível em:  
<<http://io.org.br/ba/laurodefreitas/diarioOficial/download/461/404/0>>. Acesso em 13 maio 2017.

LATOUR, Bruno. On actor-network theory: a few clarifications plus more than a few complications. **Soziale Welt**, p. 369-381, 1996. Disponível em:  
<<http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/P-67%20ACTOR-NETWORK.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

LE MOIGNE, Jean-Louis. **Agir e pensar no complexo: discurso do método do nosso tempo**. 2010. Disponível em <<http://www.intelligence-complexite.org/fileadmin/docs/1107-dossier27-2.pdf>>. Acesso em: 22 jun 2017.

LEAL JÚNIOR, João Carlos. SHIMAMURA, Emilim. Sobre o procedimentalismo e o substancialismo na promoção de políticas públicas. **Revista CEJ**, Brasília, Ano 15, n. 52, p. 12-22, jan./mar. 2011.



LEFÈVRE, Christian. Governabilidade democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan.; GÜELL, José Miguel Fernández (Orgs.). **Gobernar las metrópolis**. Salamanca: Europa Artes Gráficas, 2005. p. 195-261.

\_\_\_\_\_. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, 2009.

LEÓN, Sandra. ¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable? **Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)**. n. 128, p. 57-87, 2009.

Disponível em:

<[http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_128\\_OCT\\_DEC\\_2009\\_57\\_871234884004991.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_128_OCT_DEC_2009_57_871234884004991.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2016.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Tristes trópicos**. Trad. Wilson Martins. São Paulo: Anhembi, 1957.

\_\_\_\_\_. **As estruturas elementares do parentesco**. Trad. Mariano Ferreira. Petrópolis: Vozes, 1982.

LIBÓRIO, Daniela Campos. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

LIMA, Marcos Costa. Repensando as teorias do desenvolvimento na América Latina e na Índia. In: ACOSTA, Yamandú et al (Coord.). **Pensamientos críticos e sujetos colectivos em América Latina: perspectiva interdisciplinarias**. Montevideo: Trilce, 2011, p. 61-76.

LIMA, Newton Oliveira. Substancialismo versus procedimentalismo: discussões sobre a legitimidade da jurisdição constitucional. **Diritto e Diritti**, Ragusa, 2009. p. 1-25. Disponível em: <<https://www.diritto.it/archivio/1/27940.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo et al. **Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio**. León: Universidad de León, 2015.

LÜCMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

MAGALHÃES, Fernando. O passado ameaça o futuro: Tocqueville e a perspectiva da democracia individualista. **Revista Sociologia Tempo Social**, São Paulo, v.12, n.1, 141-164, maio, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v12n1/v12n1a08.pdf>>. Acesso em 07 dez. 2016.

MARICATO, Ermínia. A cidade como grande negócio. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 03, jun., 1988. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/cidade-e-um-grande-negocio?page=full>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos, 2000. p. 121-192. Disponível em: <<http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

MARTINEZ ZORRILLA, Pedro G. **Descentralización política**. 1994. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/883/35.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

MARTINS, Ricardo Marcondes. As normas gerais de direito urbanístico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 67-87, jan./mar., 2005.

MARTINS, Rodrigo Baptista. **A mosarca**: o coronelismo e a violência no processo político brasileiro. Belo Horizonte: Imprensa oficial, 1977.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Evaldo Cabral de. Imagens do Brasil Holandês 1630-1654. **ARS**, São Paulo, v.7, n.13, jan.-jun. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-53202009000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-53202009000100011)>. Acesso em: 22 mar., 2017.

MENCIO, Mariana. **O regime jurídico do plano diretor das regiões metropolitanas**. São Paulo: PUC, 2014. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6359/1/Mariana%20Mencio.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

MENDES, Gilmar. Voto. 2013. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842**. Impugna Lei Complementar 087/97 e Lei Complementar 2869/97. Requerente: Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT). Intimados: Estado do Rio de Janeiro – Governador do Estado e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Rio de Janeiro, 9 de junho de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em 24 maio 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Jurídica, 2002.

MEYER, Regina Maria Proserpi. Atributos da Metrópole Moderna. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 3-9, 2000.

MIGLINO, Arnaldo. A democracia como difusão do poder. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 9., 2011. Curitiba. **Anais...** Curitiba: ABDConst., 2011. p. 83-94.

MIRALLES-GUASCH, Carme; TULLA i PUJOL, Antoni Francesc. La región metropolitana de Barcelona. Dinámicas territoriales recientes. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 58, p. 299-318, 2012.

MIRANDA, Jorge. Opinião. Justiça constitucional e o princípio democrático. **Público**. [S.l.], 18 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.publico.pt/portugal/noticia/justica-constitucional-e-principio-democratico-1659041>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

MIRANDA, Maria Clara Ferreira de. **Gestão democrática da cidade e plano diretor: o caso referência da cidade do Rio das Ostras**. 2006. 270 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

MONBEIG, Pierre. Estudo geográfico das cidades. **Cidades**, São Paulo, v. 1, n. 2, 2004, p. 277-314. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/481/511>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. [S.l.]: Renovar, 2000.

MORIN, Edgar. **Introducción al pensamiento complejo**. Barcelona: Gedisa, 1994.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. **A inteligência da complexidade**. São Paulo: Petrópolis, 2000. Disponível em: <<http://www.caosmose.net/candido/unisinis/textos/morin.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO INTERCULTURAL, GÊNERO E MOVIMENTOS SOCIAIS: identidade, diferença e mediações, 2., 2003, Florianópolis. **Anais ...** Florianópolis: Rede Rizoma, 8 a 11 abr. 2003. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/1763>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

MOURA, Rosa; BRANCO, Maria Luisa Gomes Castello; FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Movimento pendular e perspectiva de pesquisa em aglomerado urbano. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19 n. 4, out./dez., 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000400008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400008)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Trad. Ewaldo Correa Lima. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1960. Disponível em: <<https://archive.org/details/MyrdalGunnar18981987.TeoriaEconomicaERegioesSubdesenvolvidas>>. Acesso em: 19 maio 2017.

NAVARRO GÓMEZ, Carmen. La Delimitación y el Gobierno del Fenómeno Metropolitano em España. **Anuário de Derecho Municipal**, Madri, n. 2, p. 159-184, 2009. Disponível em: <[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/664255/ADDM2\\_5.pdf?sequence=3](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/664255/ADDM2_5.pdf?sequence=3)>. Acesso em: 19 maio 2017.

NEGREIROS, Rovena. **Um Olhar sobre as regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: ONU – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), 2015. 12'47". Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=Z1\\_X6qsX-rg](https://www.youtube.com/watch?v=Z1_X6qsX-rg)>. Acesso em: 16 mai. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out., 1991.. Disponível em: <[http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624\\_democracia\\_delegativa.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 31 mar., 2017.

ODIFREDD, Piergiorgio. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: SIMPÓSIO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 9., 2011, Curitiba. **Anais ...** Curitiba: ABDConst., 2011. p. 143-155. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista3/antoniowolkmer.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Área metropolitana de Barcelona: política territorial e escalas de planejamento - uma visão a partir da imprensa local. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 15, n. 870, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-870.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

OLIVEIRA, Gilmar de. **Candeias Bahia. Refinaria Landulpho Alves (RLAM)**. 2009. Disponível em: <<http://www.candeiasbahia.net/2009/10/refinaria-landulpho-alves.html>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

OLIVERAS SAMITIER Joseph; CARTANYÀ MOIX, Antoni. Ciudades difusas y confusas, conurbaciones y áreas metropolitanas. El caso del camp de Tarragona. In: REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES, 41, nov., 2015. Disponível em: <<http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Reus2015/htdocs/pdf/p1526.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

OLIVERI, Luigi; PANASSIDI, Joseph. **Il Progetto di Istituzione delle Città Metropolitane**. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.leggioggi.it/allegati/il-progetto-di-istituzione-delle-citta-metropolitane/>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

ONU, BR - Nações Unidas no Brasil. **Cidades terão mais de 6 bilhões de habitantes em 2050, destaca novo relatório da ONU**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cidades-terao-mais-de-6-bilhoes-de-habitantes-em-2050-destaca-novo-relatorio-da-onu/>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **A ONU e a governança**. 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Cidades são essenciais para atingir objetivos de desenvolvimento sustentável, dizem agências da ONU**. 15 jul. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cidades-sao-essenciais-para-atingir-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-dizem-agencias-da-onu/>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Unric**. Departamento de Assuntos Economicos e Sociais. 2014. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050.** 2013. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-mais-de-70-da-populacao-mundial-vivera-em-cidades-ate-2050/>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

ORELLANA, Arturo. Governos Metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad. **Centro de Políticas Públicas**, São Paulo, v. 8, n. 63, 2013.

Disponível em:

<[http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/artigo\\_governos\\_metropolitanos\\_orellana.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/artigo_governos_metropolitanos_orellana.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

PADERES, Adriana Marques; RODRIGUES, Regina de Brito; GIUSTI, Sônia Regina. Teoria da complexidade: percursos e desafios para a pesquisa em educação. **Revista de Educação**. v. 8, n. 8. 2005. p. 1-13. Disponível em:

<<http://www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/educ/article/view/2205/2101>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

PAIVA, Saara. **São Paulo é eleita a cidade com melhores oportunidades para os executivos.** São Paulo, 2014. Disponível em:

<<http://www.cidadedesao paulo.com/sp/br/noticias/3502-sao-paulo-e-eleita-a-cidade-com-melhores-oportunidades-para-os-executivos>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

PANIZZI, Wrana. **Um olhar sobre as regiões metropolitanas brasileiras.** Brasília: ONU – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), 2015. 12'47". Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=Z1\\_X6qsX-rg](https://www.youtube.com/watch?v=Z1_X6qsX-rg)>. Acesso em: 16 maio 2017.

PASCUAL ESTEVE, Josep María; TARRAGONA GORGORIÓ, Marta. **Estratégia territorial e gobierno relacional: manual para planificación estratégica de 2ª Generación.** Junta de Galicia – Consejería de Governación, 2009. Disponível em: <<http://docplayer.es/8754278-Estrategia-territorial-y-gobierno-relacional-manual-para-la-planificacion-estrategica-de-2a-generacion.html>>. Acesso em: 18 maio 2017.

PENTEADO FILHO, Paulo. Planejamento urbano em Salvador. **Veracidade**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 5-11, out.-dez. 1991. Disponível em:

<[http://www2.ufba.br/~paulopen/Planejamento\\_urbano\\_em\\_Salvador.html](http://www2.ufba.br/~paulopen/Planejamento_urbano_em_Salvador.html)> Acesso em: 24 nov. 2016.

PEREIRA, Gilberto Corso. Organização social do território e formas de provisão de moradia. In: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). **Salvador: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 141-173.. Disponível em:

<<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17354/1/org%20territorio%20e%20formas%20de%20provisão%20de%20moradia.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

PEREIRA, Gilberto Corso; SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **Relatório final: Salvador no século XXI: transformações demográficas, sociais, urbanas e metropolitanas - cenários e desafios.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. v. 1.

PINTO JÚNIOR, Neri Ferreira. O Princípio do Pluralismo Político e a Constituição Federal. **Revista Eleitoral**, Rio Grande do Norte, n. 25, 2011. Disponível em:

<[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Pinto\\_junior\\_O\\_principio.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Pinto_junior_O_principio.PDF)>. Acesso em: 14 mar. 2017.

PIRES, Fernanda. Movimento de contêineres no porto de Roterdã aumenta 5,8% em 2014. **Valor Econômico**. 21 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3871772/movimento-de-containers-no-porto-de-roterda-aumenta-58-em-2014>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

PÍREZ, Pedro. Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. **Estudios Demográficos y Urbanos**, México, v. 20, n. 3, p. 423-447, set./dez., 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/312/31220301.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017

PÍREZ, Pedro. Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. In: VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; MADOERY, Óscar (Orgs.). **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Rosario: Homo Sapiens, p. 257-286, 2001.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e ideias. São Paulo: Lua Nova, 2006. p. 15-47.

POLAK, Ana Luiza N. de Souza. **O Revisitar dos conceitos de democracia**: da representação política à democracia participativa. 2008. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), 2008. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31001/M%201039.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 maio 2017.

POPPER, Karl R. **The open society and its enemies**. Routledge. Trad. Dario Antiseri e Massimo Baldini. La società aperta e i suoi nemici. Roma: Armando, 1996. p. 179.

PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 631-679, 2016.

PRZEWORSKI, Adam. La democracia es un sistema en el que los partidos de gobierno pierden elecciones. **Entrevista en Perspectiva**. 41'34". 27 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LuksZS3XAQA>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Democracia y Representación. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 10, p. 7-32, fev. 1998. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0030103.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Democracia**: a experiência da Itália Moderna. Trad. de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

QUIRINO, Célia Nunes Galvão. Tocqueville: a realidade da democracia e a liberdade ideal. In: QUIRINO, Célia Nunes Galvão; VOUGA, Cláudio; BRANDÃO, Gildo. (Orgs.). **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: Edusp, 1998. p. 91-119.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1983.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Sobre o federalismo e o Estado federal. **Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 3, p. 87-98, 1994.

RAWLS, John. The Idea of public Reason postscript. In: BOHMAN, James; REHG, William (eds.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. London: MIT Press, 1997.

REIG MARTÍNEZ, Ernest; GOERLICH GISBERT, Francisco J.; CANTARINO MARTÍ, Isidro. **Delimitación de áreas rurales y urbanas a nivel local: demografía, coberturas del suelo y accesibilidad**. Bilbao: Fundación BBVA, 2015.

ROCA CLADERA, Josep; MOIX BERGADA, Montserrat; ARELLANO RAMOS, Blanca. El Sistema Urbano em España. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona. v. 16, n. 396, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-396.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013. p. 35.

ROJAS, Eduardo. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, Fernanda (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, p. 1-18, 2010. Disponível em: <<http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/36045064.pdf#page=33>>. Acesso em 14 maio 2017.

ROMÁN ZOZAYA, Armando. La riqueza y la pobreza de las naciones. **Política y Gobierno**. v. 8, n. 1, 2001. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3456740/David\\_S.\\_Landes\\_La\\_riqueza\\_y\\_la\\_pobreza\\_de\\_las\\_naciones\\_Book\\_review\\_](https://www.academia.edu/3456740/David_S._Landes_La_riqueza_y_la_pobreza_de_las_naciones_Book_review_)>. Acesso em: 09 maio 2017.

RONCAYOLO, Marcel. **La ville et ses territoires**. Paris: Galimard, 1990.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Rolando Roque da Silva. Edição Ridendo Castigat Mores, 2015. Disponível em: <<http://www.elivros-gratis.net/livros-gratis-jean-jacques-rousseau.asp>>. Acesso em: 08 de mar. 2017.

RUIZ-TAGLE, Eduardo Frei. Ideas para el diálogo democrático. In: **VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno**. Santiago de Chile. 1996. Disponível em: <<http://www.cidob.org/content/pdf/51363>>. Acesso em: 08 de mar. 2017.

SÃO PAULO: a metrópole dos helicópteros. **EL PAIS**, São Paulo, 15 jul. 2016.

Disponível em:

<[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/14/politica/1468519702\\_827813.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/14/politica/1468519702_827813.html)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SAINT-SIMON, Claude Henri de. La Physiologie Sociale (Extraits 1803-1825). In:

**Bibliothèque de sociologie contemporaine**: Oeuvres choisies. Paris: Presses Universitaires de France, 1965. Disponível em:

<[http://classiques.uqac.ca/classiques/saint\\_simon\\_Claude\\_henri/physiologie\\_sociale/st\\_simon\\_physio\\_sociale.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/saint_simon_Claude_henri/physiologie_sociale/st_simon_physio_sociale.pdf)>. Acesso em 2 de abr. 2017.

SALES, Robson. Sete cidades geram 25% do PIB e São Paulo perde participação, diz IBGE. **Valor Econômico**. 2015. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/brasil/4363626/sete-cidades-geram-25-do-pib-e-sao-paulo-perde-participacao-diz-ibge>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SALVADOR. Aviso de Licitação: Concorrência Nº 001/2014. Processo nº: 330/2012.

**Diário Oficial do Município**. Salvador, 03 de abril de 2014. Objeto: Selecionar as propostas para, mediante concessão, da prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus do Município do Salvador, conforme especificado no Edital e seus Anexos. Disponível em:

<[http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=315](http://www.dom.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=315)>. Acesso em: 13 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei municipal nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Salvador**, Salvador, Ano 29, n. 6620. Edição Extra. 2016.

\_\_\_\_\_. SEDHAM. COPI. Uso e ocupação do solo. **Cadernos da Cidade**, Salvador, v. 1, Ano I, n 1. Junho de 2009. Disponível em:

<[http://www.sim.salvador.ba.gov.br/caderno/Cadernos\\_da\\_Cidade.pdf](http://www.sim.salvador.ba.gov.br/caderno/Cadernos_da_Cidade.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2016.

SANTIAGO, Marcus Firmino et al. Justiça e democracia: uma retomada do debate acerca do controle democrático sobre decisões judiciais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL DA ABDCONST, 10., Curitiba. **Anais ...** Curitiba: BDCnst, 2013, v. 1, p. 164-199.

SANTOS, Célia Nunes Galvão Quirino dos. **Tocqueville**: a realidade da democracia e a liberdade ideal. São Paulo: EDUSP, 1998. Disponível em:

<[www.iea.usp.br/publicacoes/textos/santostocqueville.pdf](http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/santostocqueville.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2016.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.



\_\_\_\_\_. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. O papel metropolitano da cidade do Salvador. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, n. 35 - 36. p. 185-190. 1956.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a cegueira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 10, 2001.

SARTORI, Giovanni. ¿Hay una crisis de representación? **Revista Este País**, n. 65, 1996. Disponível em:  
<[http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/65/1\\_propuesta\\_hay%20una%20crisis\\_sartori.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/65/1_propuesta_hay%20una%20crisis_sartori.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2017.

SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de lingüística general**. Trad. Amado Alonso. Buenos Aires: Losada, 1945.

SCHASBERG, Benny. **Estatuto da Cidade, EIV e a gestão democrática no planejamento urbano**. [S.l.]: [S.n.], [2001-2002]. Disponível em:  
<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/bennyschasberg-eiv\\_e\\_ec\\_.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/bennyschasberg-eiv_e_ec_.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2017.

SEADE. **Agenda de divulgações**. 2016. Disponível em:  
<<http://www.seade.gov.br/desemprego-na-grande-sao-paulo-tem-leve-recuo-em-agosto-para-172-diz-seade/>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

SEN, Armatya. **Desarrollo y libertad**. Trad. Esther Rabasco e Luis Toharia. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2000. Disponível em:  
<[http://www.palermo.edu/Archivos\\_content/2015/derecho/pobreza\\_multidimensional/bibliografia/Sesion1\\_doc1.pdf](http://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Sesion1_doc1.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2017.

SERPA, Ângelo. Os espaços públicos da Salvador contemporânea. In: CARVALHO, Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Orgs.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. p.173-188.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVA, Bárbara-Christine Nentwig; SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e. **Cidade e região no Estado da Bahia**. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **O constitucionalismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Luciana da Luz. Breve relato histórico da luta por moradia em Salvador: O caso da ocupação Quilombo de Escada. **Antíteses**, Londrina, v. 1, n. 2, p. 118-150, 2008.

SILVA, Rosana Cruz Marques da. **Salvador redesenhada pelo desenvolvimento**. 2008. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Universidade Católica do Salvador. Salvador, 2008. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp103433.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2017.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello; SILVA, Bárbara-Christine Nentwig; SILVA, Maina Pirajá. A região metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 18, n. 479, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-479.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Salvador e sua região metropolitana: mudanças recentes, conflitos e perspectivas institucionais. **GeoTextos**, Salvador. v. 11, n. 2, p. 13-40. 2015.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; CARVALHO, Silvana Sá de. Metropolização e turismo no Litoral Norte de Salvador: de um deserto a um território de enclaves. In: CARVALHO, Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Orgs.) **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA: 2008. p. 189-212. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador_RI.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SIMÕES, Jorge Salgado. Cidades em Rede e Redes de Cidades. In: **Colóquio Ibérico de Geografia**, 12, Porto. p. 1-4. 06 a 09 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://web.letras.up.pt/xiicig/resumos/1.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

SINC. **El 70% de la población española vive en grandes áreas urbanas**. Espanha. 2009. Disponível em: <<http://www.agenciasinc.es/Noticias/El-70-de-la-poblacion-espanola-vive-en-grandes-areas-urbanas>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

SMITH, Adam. **Liberalismo**: formação de preços e a mão invisível. Trad. Paulo Geiger. São Paulo: Lebooks. 1993. (Coleção Economia Política)

SOTTO, Débora. As Cidades enquanto atores do Direito Internacional do Meio Ambiente - estudo de caso: o Grupo C40. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 13, n. 78. p. 1-6. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=722a7c7bd524abea>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

SOUZA ALVAREZ, Antonio. El constructivismo estructuralista: la teoría de las clases sociales de Pierre Bourdieu. **Revista Española de Investigaciones**, n. 75, p. 145-172, jul-set, 1996. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=761432>>. Acesso em: 31 dez. 2016.

SOUZA, Celina. Cooperação e coordenação na região metropolitana de Salvador: o contexto institucional. In: CARVALHO, Inaiá Maia Moreira de; PEREIRA, Gilberto

Curso (Orgs.) **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2. ed. rev. ampl. Salvador: EDUFBA: 2008. p. 213-230. Disponível em: <[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador\\_RI.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1724/1/Como%20anda%20Salvador_RI.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SOUZA, Guaraci Adeodato Alves de. Urbanização e fluxos migratórios para Salvador. In: FARIA, Vilmar. Bahia de todos os pobres. **Cadernos CEBRAP**, Petrópolis: Vozes/CEBRAP, n. 34, p. 103-128, 1980.

SOUZA, M. K.; SOUZA, L. **Conselho Municipal de Co-gestão de Políticas Públicas**: um estudo do Conselho Municipal de Saúde de Salvador (Bahia). Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, Salvador, 2006. (Mimeo).

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole**: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

STUART MILL, John. **El utilitarismo**. Trad. Esperanza Guisán. Barcelona: Orbis, 1984.

SYDNEY. **Metropolitan city**. 2016. Disponível em: <<http://www.cityofsydney.nsw.gov.au/learn/research-and-statistics/the-city-at-a-glance/metropolitan-sydney>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

TÁCITO, Caio. O Abuso do poder administrativo no Brasil-Conceito e remédios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 56, p. 1-28, 1959. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/19392/18163>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

TAYLOR, Charles. Cultures of democracy and citizen efficacy. **Public Culture**, v. 19, n. 1, p. 117, 2007. Disponível em: <<https://peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Cultures-of-Democracy-and-Citizen-Efficacy-Taylor.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

TECOM SALVADOR. **Sobre o Grupo**. Salvador: Wilson Sons Terminal, 2017. Disponível em: <<http://www.teconsalvador.com.br/conteudo/quem-somos>>. Acesso em 24 maio 2017.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana**: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Para além do voto**: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 2013. Tese (Doutorado) 2013. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo Disponível em: <[pct.capes.gov.br/teses/2013/33003017039P0/TES.PDF](http://pct.capes.gov.br/teses/2013/33003017039P0/TES.PDF)>. Acesso em: 06 dez. 2016.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, A. **La democracia en América**. Trad. Eduardo Nolla. Madrid: Aguilar S.A. Ediciones, 1989.

TOMÀS, Mariona. We want our city back: estrategias y valores ante las reformas. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 18, n. 489, set., 2014. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-489.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Governabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal. **Revista de Ciência Política**, Málaga, n. 23. 2010. Disponível em: <<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37501/21018>>. Acesso em: 18 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **La Governanza metropolitana en Europa**: modelos y retos. Barcelona: Universidad de Barcelona; AMB; EMB, 2015. Disponível em: <<http://www.amb.cat/es/web/amb/actualitat/noticies/detall/-/noticia/european-metropolitan-authorities/1164178/11696>> Acesso em: 26 maio 2017.

TORINO METROPOLI. **Città metropolitana di Torino**: territorio, pianificazione e urbanistica – zone omogenee. Disponível em: <<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-strategica/zone-omogenee>> Acesso em: 30 set. 2017.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar-ago. 2014. Disponível em: <[https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/311934/mod\\_resource/content/1/D\\_HTO\\_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Finance.pdf](https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/311934/mod_resource/content/1/D_HTO_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Finance.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2016.

TORRES I GRAU, Pere. El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado: el caso de Barcelona. In: **Actas del Seminario Internacional**, El Desafío de Las Áreas Metropolitanas em um Mundo Globalizado: uma mirada a Europa y América Latina. OSSANDÓN, Arturo Orellana. (Coord). Institut Català de Cooperació Iberoamericana e Instituto de Estudios Urbanos y territoriales de Chile, 2002.

TOSCANO GIL, Francisco. **El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas**. Madrid: LUSTEL, 2010.

TOURAINÉ, Alain. Movimientos sociales. **Revista Colombiana de Sociología**. n. 27, p.255-278., 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/viewFile/7982/8626>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

UNGO CARRASCO, Blanca Margarita. A descentralização e participação como eixos principais nos processos de desenvolvimento humano. In: UNGO CARRASCO, Blanca Margarita (Org.). **Influencia del Programa de Desarrollo Humano Local en Pinar del Río**. Cuba, 2013. Disponível em: <[http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1209/descentralizacion\\_y\\_participacion.html](http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1209/descentralizacion_y_participacion.html)>. Acesso em: 24 maio 2017.

URQUIJO ANGARITA, Martín J. La teoría de las capacidades en Amartya Sen. **Edetania: estudios y propuestas socio-educativas**, n. 46, p. 63-80, 2014.

VAINER, Carlos Bernardo. As Escalas do Poder e o Poder das Escalas: o que pode o poder local? **Cadernos do IPUR**, Rio de Janeiro: IPUR/UERJ/DPA, p. 140-151, 2002.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Textos para discussão CEPAL IPEA: transporte e mobilidade urbana**. Brasília: CEPAL/ IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/43438/CEPAL\\_34.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/43438/CEPAL_34.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2014.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências (1549-1999)**. Ilhéus: Editus, 2002.

\_\_\_\_\_. **Salvador: transformações e permanências (1549-1999)**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2016.

\_\_\_\_\_. A cidade, o urbano, o lugar. **Revista GEOUSP**, São Paulo. n. 6, p. 11-15. 1999. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/123359/119695>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

VÉLIZ, Claudio; CARRERAS, Isabel. **La tradición centralista de América Latina**. Barcelona: Ariel, 1984.

VELTZ, Pierre. **Mundialización, ciudades y territorios**. Trad. Rosa Mecha Lopez. Barcelona: Ariel, 1999.

VIANA, Cecília. Determinantes da descentralização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 85, p. 210-213, jun., 2014, p. 210-213. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n85/14.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2017.

VIEIRA JÚNIOR. Itamar Rangel. **A expansão de Salvador: a produção do espaço urbano em uma via metropolitana**. 2005. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Instituto de Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <[www.peu.igeo.ufba.br/monografia\\_Itamar.doc](http://www.peu.igeo.ufba.br/monografia_Itamar.doc)>. Acesso em: 22 mar. 2017.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2017.

WEBER, Max. Politik als Beruf, Gesammelte Politische Schriften. In: WINCKELMANN, J. (Coord.) **Tubingen**. Trad. Antonio Giolitti, La politica come professione, in Il lavoro intellettuale come professione, Torino: Einaudi, 1976.

WERLE, Denilson Luis. Razão e democracia: uso público da razão e da política deliberativa em Habermas. **Trans/Form/Ação**, v. 36, p. 149-176, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31732013000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732013000400010)>. Acesso em: 17 dez. 2016.

WILMOTH, John. **Depoimento**. Nova Iorque: Unric. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, 10 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao->

mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>. Acesso em: 20 nov. 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo e Crítica do Constitucionalismo na América Latina. In: SIMPÓSIO DE DIREITO CONSTITUCIONAL DA ABDCONST. 9., Curitiba. **Anais ...** Curitiba: ABDConst., 2011. p. 143-156. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista3/anaiscompletos.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

ZOE, Amadeu. **Redes**: gênese e desenvolvimento. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia Humana, USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <[https://issuu.com/amadeuzoe/docs/rede\\_genese\\_e\\_desenvolvimento](https://issuu.com/amadeuzoe/docs/rede_genese_e_desenvolvimento)>. Acesso em: 11 mar. 2017.