



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Geociências

KEILLA PETRONILIA SANTOS LOPES

GESTÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS SEM METRÓPOLE:
DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO E À INTEGRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA
DE FEIRA DE SANTANA (BA)

CAMPINAS
2020

KEILLA PETRONILIA SANTOS LOPES

GESTÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS SEM METRÓPOLE:
DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO E À INTEGRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA
DE FEIRA DE SANTANA (BA)

TESE APRESENTADA AO INSTITUTO DE
GEOCIÊNCIAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
CAMPINAS PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE
DOUTORA EM GEOGRAFIA NA ÁREA DE ANÁLISE
AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

ORIENTADOR: PROF. DR. EDUARDO JOSÉ MARANDOLA JÚNIOR

COORIENTADOR: PROF. DR. JANIO ROQUE BARROS DE CASTRO

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA
KEILLA PETRONILIA SANTOS LOPES,
ORIENTADA PELO PROF. DR. EDUARDO JOSÉ
MARANDOLA JUNIOR E COORIENTADA PELO
PROF. DR. JANIO ROQUE BARROS DE CASTRO.

CAMPINAS
2020

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Marta dos Santos - CRB 8/5892

L881g Lopes, Keilla Petronilia Santos, 1974-
Gestão de regiões metropolitanas sem metrópole : desafios à consolidação e à integração da Região Metropolitana de Feira de Santana (BA) / Keilla Petronilia Santos Lopes. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Eduardo José Marandola Júnior.
Coorientador: Janio Roque Barros de Castro.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.
Em regime interinstitucional com: Universidade do Estado da Bahia .

1. Regiões metropolitanas. 2. Metropolização. 3. Associativismo. 4. Administração pública. I. Marandola Junior, Eduardo, 1980-. II. Castro, Janio Roque Barros de. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Management of metropolitan regions without metropolis : Metropolitan Region of Feira de Santana (BA), challenges to the consolidation and integration

Palavras-chave em inglês:

Metropolitan regions

Metropolization

Associativism

Public administration

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Doutora em Geografia

Banca examinadora:

Eduardo José Marandola Júnior [Orientador]

Alberto Augusto Enchman Jakob

Claudete de Castro Silva Vitte

Janio Laurentino de Jesus Santos

Ricardo Ojima

Data de defesa: 29-05-2020

Programa de Pós-Graduação: Geografia

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-1671-3860>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/8126356726687159>



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

AUTORA: Keilla Petronilia Santos Lopes

**GESTÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS SEM METRÓPOLE:
DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO E À INTEGRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA
DE FEIRA DE SANTANA (BA)**

ORIENTADOR: Prof. Dr. Eduardo José Marandola Júnior

COORIENTADOR: Prof. Dr. Janio Roque Barros de Castro

Aprovado em: 29 / 05 / 2020

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Eduardo José Marandola Júnior - Presidente

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Prof. Dr. Janio Laurentino de Jesus Santos

Prof. Dr. Alberto Augusto Eichman Jakob

Prof. Dr. Ricardo Ojima

A Ata de Defesa assinada pelos membros da Comissão Examinadora consta no processo de vida acadêmica do aluno.

Campinas, 29 de maio de 2020.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, por me capacitar na realização desta tese.

Ao meu espírito protetor e a outros espíritos simpáticos a mim e a este estudo que estiveram comigo em todos os momentos.

Às instituições Uneb e Unicamp que em parceria proporcionaram um Programa de Doutorado Interinstitucional (Dinter), do qual este estudo faz parte, com o objetivo de viabilizar a formação de doutores para o quadro permanente de docentes de instituições distantes dos grandes centros de ensino e pesquisa, de modo a diminuir as assimetrias hoje existentes e fortalecer e fomentar a produção acadêmica em linhas de pesquisas que respondam às demandas relacionadas ao desenvolvimento local e regional.

Ao meu orientador, professor Eduardo José Marandola Júnior, pela confiança inicial depositada em mim e ratificada em todo o percurso, por ser meu mentor intelectual e por impulsionar o meu amadurecimento acadêmico, sendo o principal incentivador desta trajetória e, acima de tudo, um exemplo de profissional a ser seguido.

Ao meu coorientador, professor Janio Roque Barros de Castro, pelo entusiasmo demonstrado sobre o objeto de pesquisa que solidificou o meu interesse em estudar a RMFS. Agradeço também pelas minuciosas correções geográficas que se fizeram tão necessárias diante da minha formação inicial em outra ciência (Administração).

Aos entrevistados, primordiais às conclusões reveladas, pelas múltiplas colaborações e imprescindíveis contribuições com a pesquisa e pelo interesse coletivo e genuíno demonstrado na gestão pública.

A todos os meus professores da Unicamp, pelo ensino e pelas contribuições específicas ao tema em estudo.

Aos professores que participaram da banca de qualificação e, em especial, ao professor Janio Laurentino de Jesus Santos, por indicações bibliográficas fundamentais e pela acessibilidade e acolhimento com que me recebeu em diálogos posteriores.

À banca de defesa desta tese pelo tempo destinado a análise deste estudo e pela oportunidade oferecida a mim em forma de discussões, sugestões, críticas e compartilhamento de conhecimentos.

Ao meu esposo, pelas compreensões quanto às ausências e presenças parciais, visto que, algumas vezes, foram apenas presenças físicas, pois o pensamento esteve sempre com foco neste estudo.

Ao meu único filho, pelos auxílios diversos e, principalmente, quanto à diagramação desse texto.

À professora Carla Borges de Andrade, pelas inspeções gramaticais e, essencialmente, pelo seu apoio e incentivo no momento de maior crise.

Aos meus colegas de turma, pelo companheirismo e entretenimentos que buscaram deixar este processo de doutoramento menos denso.

Ao geógrafo Edson da Silva Santos pelo auxílio quanto aos mapas e também pelos diálogos e sugestões.

A minha amiga desde a infância que se tornou irmã de coração, professora Simone Seixas da Cruz, pelos conselhos, companheirismo e, principalmente, pela confiança demonstrada em meu trabalho e em mim mesma, posto que, em certos momentos, era difícil eu visualizar saídas diante de tantas dificuldades que encontrei no caminho.

Às amigas do grupo terapêutico de que participo – Amigas da Bia – por buscarem o meu bem-estar nos raros momentos de pausa durante os anos do doutoramento.

Por fim, ratifico que uma tese é uma escrita solitária; mas eu não estive sozinha, considerando a presença de todos os mencionados aqui e outros que direta ou indiretamente contribuíram comigo e com este estudo, seja de maneira intelectual ou afetiva. Assim, a todos deixo o meu muito obrigada!

RESUMO

No universo das Regiões Metropolitanas (RM) brasileiras observou-se que, de maneira quase unânime, a gestão se encontrava em processo de construção e, além disso, a inexistência de uma metrópole em muitos destes espaços. A complexidade deste cenário contemporâneo demanda a realização de pesquisas que melhor retratem as diversidades destes entes geográficos e seus processos de construções de gestão. Em busca de favorecer os debates neste sentido, esta tese teve como objetivo principal compreender o processo de institucionalização da gestão em uma RM não polarizada por uma metrópole: a Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS). Para tanto, os objetivos específicos são: a) analisar o quadro geral das RM brasileiras; b) compreender os desafios postos ao processo de gestão das RM brasileiras, especialmente daquelas não polarizadas por uma metrópole; c) demonstrar a RMFS em seus aspectos de urbanização, regionalização institucional e integração regional; e d) analisar os desafios à gestão da RMFS. Como procedimentos metodológicos foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais, entrevistas semiestruturadas e elaborações de mapas temáticos. Os resultados constataram que, no atual contexto da metropolização brasileira, há institucionalizações de RM não polarizadas por uma metrópole que enfrentam diversos desafios para se consolidarem e integrarem as funções públicas de interesse comum (FPIC), os quais estão também na ordem da gestão e, a partir da pesquisa realizada na RMFS, aspectos políticos constituem-se os principais obstáculos para estes entes geográficos em termos de planejamento territorial.

Palavras-chave: regiões metropolitanas; metropolização; associativismo; administração pública.

ABSTRACT

In the universe of the Metropolitan Regions in Brazil it is observed that, almost unanimously, management is in the process of construction and, in addition, there is the absence of a metropolis in many of these spaces. The complexity of this contemporary scenario demands research that best portrays the diversity of these geographical entities and their management construction processes. In search of favoring debates in this sense, this research has as main objective to understand the process of institutionalization of management in an RM not polarized by a metropolis: The Metropolitan Region of Feira de Santana (MRFS). Therefore, the specific objectives are: a) to analyze the general picture of Brazilian MRs; b) comprehend the challenges in the process of managing the Brazilian MR, especially of the ones not polarized by a metropolis; c) to demonstrate the MRFS in its aspects of urbanization, institutional regionalization and regional integration; and d) to analyze the challenges of the MRFS's management. As methodological procedures, bibliographic and documentary research, semi-structured interviews and the elaboration of thematic maps. The results found that, in the current context of Brazilian metropolization, there are institutionalizations of Metropolitan Regions not polarized by a metropolis that face several challenges to consolidate and integrate public functions of common interest, which are also in the order of management and, from the research carried out at MRFS, political aspects are the main obstacles for these geographical entities in terms of territorial planning.

Keywords: metropolitan regions; metropolization; associations; public administration.

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Foto 1: Vista externa de um imóvel (restaurado) que pertencia à sede da Fazenda Santana dos Olhos d'Água.....	114
Foto 2: Feira de Santana (BA) - Avenida Senhor dos Passos.....	115
Foto 3: Fachada preservada da edificação onde funcionou a Escola Normal, depois a Faculdade Educação de Feira de Santana e, atualmente, o CUCA.....	118
Foto 4: Via da entrada principal da UEFS	119
Foto 5: Vista aérea da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)	120
Foto 6: Estação Rodoviária de Feira de Santana - às margens da Avenida Presidente Dutra.....	122
Foto 7: Feira de Santana (BA) - Cruzamento da Avenida Senhor dos Passos com a Avenida Getúlio Vargas e, ao centro, a Praça da Bandeira	123
Foto 8: Galpão destinado à venda de frutas no CAFS	123
Foto 9: Fachada do Transbordo Central de Feira de Santana	125
Foto 10: Vista interna do Transbordo Central de Feira de Santana.....	126
Foto 11: Complexo de viadutos em Feira de Santana que interliga as Avenidas Eduardo Froes da Mota e José Falcão da Silva com a BR 116 Norte.....	127
Foto 12: Feira de Santana (BA) - Avenida Nóide Cerqueira - 2019	128
Foto 13: Pista de caminhada e corrida na Avenida Nóide Cerqueira	128
Foto 14: Equipamentos para exercícios físicos no canteiro central da Avenida Getúlio Vargas	129
Foto 15: Pista para atividades físicas no canteiro central da Avenida Presidente Dutra	129
Foto 16: Fachada do <i>Shopping Boulevard</i> – 2019	131
Foto 17: Vista aérea do <i>Shopping Boulevard</i> – 2014.....	132
Foto 18: Guarita do empreendimento Condomínio Industrial, Comercial e Logístico Porto Seco Feira de Santana – 2019.....	136
Foto 19: Empreendimento privado com dois galpões para aluguel – 2019.....	136
Foto 20: Outro empreendimento privado com vários galpões para aluguel - 2019.....	137

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: RMFS – Mapa RMFS com a área de expansão – 2019	23
Figura 2: Proposta de classificação do IBGE (2008)	55
Figura 3: Brasil - Mapa temático com as regiões metropolitanas brasileiras por estado – 2019	73
Figura 4: RMFS – Mapa de localização dos três condomínios (Haras <i>Residence</i> - Bahia, <i>Alphaville</i> Feira de Santana e Horto Residencial.) - 2019.....	133
Figura 5: RMFS - Mapa da localização do empreendimento Condomínio Industrial, Comercial e Logístico Porto Seco Feira de Santana (BA) - 2019.....	135
Figura 6: RMFS – Mapa da RMFS com as rodovias que a envolvem.....	140
Figura 7: RMFS – Mapa segundo Projeto de Lei Complementar n 35/1994.....	144
Figura 8: Feira de Santana – Mapa da Rede de influência de Feira de Santana – 2007	151
Figura 9: RMFS - Mapa da Intensidade de relacionamento empresarial entre a sede e os outros municípios da RMFS em 2007	154
Figura 10: RMFS - Mapa níveis de integração à dinâmica da metropolização – 2010	160
Figura 11: RMFS - Mapa da composição entre três variáveis: a rede de influência e intensidade de relacionamento empresarial de Feira de Santana e o nível de integração à dinâmica da metropolização dos municípios da RMFS - 2019.	164
Figura 12: Mapa comparativo entre os municípios do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Território Portal do Sertão e RMFS com área de expansão.....	191

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Grau de crescimento da urbanização brasileira - 1940 a 2000.....	47
Gráfico 2: Regiões metropolitanas do Brasil categorizadas por regiões geográficas - 2019 ..	78
Gráfico 3: Regiões metropolitanas instituídas por leis estaduais - 2019.....	89
Gráfico 4: Comparativo entre as taxas médias de urbanização de Feira de Santana, do Nordeste e a média nacional (1940-2010).	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Grau de urbanização brasileira (1940 a 2010).....	47
Tabela 2: Regiões metropolitanas por região geográfica - 2019	78
Tabela 3: Regiões metropolitanas instituídas no Brasil de 1970 a 2010.....	79
Tabela 4: Total de empresas em 2006 e 2016 nos municípios da RMFS	155

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Regiões metropolitanas na região Norte - 2019.....	74
Quadro 2: Regiões metropolitanas na região Nordeste – 2019.....	74
Quadro 3: Regiões metropolitanas na região Centro-Oeste - 2019	76
Quadro 4: Regiões metropolitanas na região Sudeste - 2019	76
Quadro 5: Regiões metropolitanas na região Sul - 2019	77
Quadro 6: As regiões metropolitanas instituídas por lei federal.....	84
Quadro 7: Regiões metropolitanas instituídas por leis estaduais até 2019	84
Quadro 8: Composição entre três variáveis: a rede de influência e intensidade de relacionamento empresarial de Feira de Santana e o nível de integração à dinâmica da metropolização dos municípios da RMFS.....	162
Quadro 9: Recortes de artigos do PDDUTFS em 2018	175
Quadro 10: Composição partidária da RMFS em 2017.....	186
Quadro 11: Projetos do CDSTPS - 2020	194

LISTA DE SIGLAS

AU – Aglomerações Urbanas
BA – Bahia
CAFS – Centro de Abastecimento de Feira de Santana
CAF – Comitê de Articulação Federativa
CAF - Cooperação Andina de Fomento
CAR - Cadastro Ambiental Rural
CDA - Coordenação de Desenvolvimento Agrário
CE - Ceará
CEFIR - Cadastro Estadual de Imóveis Rurais
CEP - Comitê de Ética e Pesquisa
CIS - Centro Industrial do Subaé
CMA - Código do Meio Ambiente
CNC - Conferências Nacionais das Cidades
CO - Código de Obras
COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CONFEGE - Conferência Nacional de Geografia e Cartografia
COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CP - Consórcio Público
CPDSPS - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável Portal do Sertão
CUCA - Centro Universitário de Cultura e Arte
DEM - Democratas
DERBA - Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia
DF - Distrito Federal
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EO - Entidade Organizadora
ES - Espírito Santo
FEP - Fundação Escola Politécnica da Bahia
FPIC - Funções Públicas de Interesse Comum
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUFS - Fundação Universidade de Feira de Santana
GAC - Gestão Ambiental Compartilhada
GERMEN— Grupo de Defesa e Promoção Socioambiental
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCT - Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
ISS - Impostos Sobre Serviços
LCE- Lei Complementar Estadual

LCF - Lei Complementar Federal
LOUOS - Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo
MA – Maranhão
MDA - Ministério de Desenvolvimento Agrário
MG - Minas Gerais
MR - Microrregiões
MT - Mato Grosso
ONG - Organizações Não-governamentais
PAC - Programa de Aceleração de Crescimento do Governo Federal
PAC - Programa de Aceleração do Governo Federal
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUT - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Territorial
PDDUTFS - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Territorial de Feira de Santana
PDM - Plano Diretor Municipal
PDR - Plano Diretor Regional
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PE - Pernambuco
PEN - Partido Ecológico Nacional
PHS - Partido Humanista da Solidariedade
PIB – Produto Interno Bruto
PMB - Partido da Mulher Brasileira
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMH - Política Municipal de Habitação
PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PP - Partido Progressista
PPA - Plano Plurianual Participativo
PPL - Partido Pátria Livre
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido da República
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PRP - Partido Republicano Progressista
PREMAR II - Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias no Estado da Bahia II
PROAP - Programa de Estudos Aplicados em Administração Política
PROIF - Projeto Integra Feira
PROS - Partido Republicano da Ordem Social
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrata
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC - Partido Social Democrata Cristão
PSL - Partido Social Liberal

PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTC - Partido Trabalhista Cristão
PT do B - Partido Trabalhista do Brasil
PTN - Partido Trabalhista Nacional
PV - Partido Verde
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento
RM - Região Metropolitana
RMFS - Região Metropolitana de Feira de Santana
RMS - Região Metropolitana de Salvador
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SIM - Sistema de Informações do Município
SIT - Sistema Integrado de Transporte
SP - São Paulo
SPIC - Serviço Público de Interesse Comum
SD - Solidariedade
SEDU - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná
SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura do estado da Bahia
SEPL - Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
SEPLAN - Secretaria de Planejamento
SOMA - Secretaria de Estado de Obras e Meio Ambiente
SUDESUL - Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento
UEFS - Universidade Estadual de Feira de Santana
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 ITINERÁRIO DA PESQUISA: NOTAS METODOLÓGICAS	28
2 REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: UMA QUESTÃO DE GESTÃO..	34
2.1 GESTÃO NA GEOGRAFIA	34
2.2 DA URBANIZAÇÃO À METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA	40
2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÃO METROPOLITANA COMO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL DE GESTÃO.....	69
2.3.1 Regiões Metropolitanas e aspectos vinculados.....	70
2.3.2 A distribuição geográfica	72
2.3.3 Regiões metropolitanas polarizadas ou não por uma metrópole	83
2.4 A GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS: UM MOSAICO	90
3 REGIÃO METROPOLITANA DE FEIRA DE SANTANA: URBANIZAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO INSTITUCIONAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL	113
3.1 FEIRA DE SANTANA: UMA CENTRALIDADE REGIONAL	113
3.2 A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DA RMFS	142
3.3 INDICADORES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	149
3.3.1 A rede de influência de Feira de Santana.....	150
3.3.2 Relacionamento empresarial com Feira de Santana	153
3.3.3 A metropolização nos municípios.....	158
3.3.4 Espacialidade institucional e dinâmica funcional.....	162
4 DESAFIOS À GESTÃO DE UMA REGIÃO METROPOLITANA SEM METRÓPOLE: REGIÃO METROPOLITANA DE FEIRA DE SANTANA.....	166
4.1 A GESTÃO	166
4.2 O CONTEXTO POLÍTICO E A ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO	185
4.3 UMA DAS EXPERIÊNCIAS DE COOPERAÇÃO SUPRAMUNICIPAL.....	190

4.4 UM INSTRUMENTO POLÍTICO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO REGIONAL	198
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	207
REFERÊNCIAS	214
APÊNDICE	231
APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	232
ANEXOS	235
ANEXO A - Projeto de Lei Complementar nº 35/1994	236
ANEXO B - Resolução Nº 516/2018	238

INTRODUÇÃO

O espaço urbano brasileiro apresenta-se, a cada dia, mais complexo, exigindo e motivando trabalhos interdisciplinares para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas - mas não somente dessas - além de interpretar, analisar e conjugar os múltiplos interesses envolvidos neste espaço. O tema motiva debates de diversas ordens. Nos ambientes acadêmicos, eventos e estudos individuais e conjuntos são desenvolvidos sobre a multiplicidade que envolve o assunto, a saber: pertinências conceituais, coerência entre limites instituídos e funcionais, conflitos de poder entre escalas (local, estadual e regional), etc. No âmbito parlamentar, também são muitas as discussões e propostas em torno do tema que chamam a atenção para o número atual de RM brasileiras instituídas e os muitos processos em andamento. Ao mesmo tempo, os institutos de pesquisa se apresentam como parte importante nos estudos e debates, principalmente, na realização de pesquisas amplas que abrangem, muitas vezes, o território nacional e na compilação de dados e resultados de outros estudos, bem como as divulgações.

Dentre os institutos de pesquisas, o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) é o órgão público mais antigo do país - atuando desde 1933 - responsável pelos levantamentos, gerenciamentos e divulgações dos dados e informações estatísticos, demográficos, sociais e econômicos brasileiros (IBGE, 2017d). Além disso, a legislação mais contemporânea sobre as temáticas principais envolvidas nesta tese, RM e metrópole - o Estatuto da Metrópole, Brasil (2015) - declara a responsabilidade do IBGE quanto a atualização destes dados conforme critérios próprios. Destarte, esta tese tem como base o IBGE (2008;2019), sendo este para as RM brasileiras e aquele para as metrópoles brasileiras. Estas publicações, também apresentam os conceitos sobre as temáticas em questão de modo mais explícito e ocorre maior possibilidade de atualizações contínuas, expressas, na primeira, na própria publicação e, no caso da segunda, no próprio *site*. Desta maneira, com as escolhas realizadas ocorre a maior possibilidade de que os dados e informações constantes nesta tese serem posteriormente revisitados e acompanhadas as alterações.

A necessidade de escolhas dentre o múltiplo referencial sobre as principais temáticas envolvidas nesta tese, também se solidifica em declarações de Lencioni (2008, p 109) quanto ao propósito de conceituar um fato, um fenômeno ou um processo: “pesquisar significa rigor nas escolhas e subsistir imerso com diligência minuciosa no exercício de opções.”

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), até 2019 existiam 74 (setenta e quatro) RM no Brasil, distribuídas em 23 (vinte e três) das 27 (vinte e sete) unidades federativas, assim apenas os estados do Acre, Piauí e Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal não apresentam RM. Ao analisar o universo de RM brasileiras é possível identificar que 63 (sessenta e três) RM (85%) não são polarizadas por uma metrópole. As cidades polo destas RM apresentam fases intermediárias de metropolização quando comparadas as metrópoles brasileiras, mas representam uma relevância socioeconômica e funcional que interage fluidamente com as demais cidades da região envolvida. Ou seja, as cidades polo apresentam atividades econômicas em suas diversas escalas de atuação, serviços, empregos e equipamentos de infraestrutura que atendem a uma escala regional.

Sobre as RM sem metrópole, Lencioni (2006, p. 42-43) esclarece que “o pesquisador é que interpreta que alguns aspectos do real constituem o que ele denomina de metrópole ou aglomerado”. Completa a autora, de maneira que torna ainda mais claro, que os conceitos desses termos mencionados “são construções intelectuais, referências para a apreensão do real.”

Além da guisa de evidências expostas, Moura, Libardi e Barion (2006, p. 134) afirmam que seja a natureza das RM brasileiras, metropolitanas ou não, o fenômeno, além da necessidade, compele o “desafio de aprofundar o conhecimento de suas características, da diversidade e heterogeneidade de municípios, da celeridade nas transformações, e a busca de mecanismos que viabilizem sua gestão.” No sentido da reflexão demonstrada, esta tese busca respostas **a problemática** de como se configura o processo de institucionalização da gestão em uma RM não polarizada por uma metrópole: a RMFS.

O universo demonstrado sobre as RM brasileiras, de forma atualizada e concreta é relevante para este estudo; mas, por ser um quantitativo em constante mudança, torna-se uma informação complexa e com limitações quanto a estar atualizada. A dinâmica e as limitações do dado considerado - bem como as possíveis imprecisões - tornam mais evidente a necessidade de estudos e debates sobre a temática.

Tão relevante para este estudo quanto o universo brasileiro de RM é como foi constituído ao longo dos anos e neste sentido Moura et al. (2003) e Moura, Libardi e Barion (2006, p. 130) explicam que “o processo de institucionalização obedeceu a duas fases.”

É importante esclarecer que os autores supracitados, baseados em Azevedo e Guia (2004), completam que “pode ser identificada uma terceira fase, iniciada nos anos 1990 e inaugura um processo de associações supramunicipais, assim como a formação de redes nacionais e agências de vocação urbana.” Mas, para considerar três fases, os autores referem-se ao “âmbito da implementação de políticas de cunho metropolitano” (MOURA, LIBARDI e

BARION, 2006, p. 130). Acrescenta-se que ocorreu a mesma reflexão apontada anteriormente em Moura et al. (2003). Ainda ratificando sobre o âmbito ao qual Azevedo e Guia (2004, p. 97) referem-se a uma terceira fase, apresenta-se inicialmente que “poderiam ser identificadas três grandes modalidades institucionais de enfrentamento da gestão metropolitana” e, posteriormente, que “podem ser identificadas três fases distintas na implementação da política para as regiões metropolitanas no Brasil” (AZEVEDO e GUIA, 2004, p. 106). Percebe-se que os autores se referem inicialmente a modalidades de gestão e, posteriormente, às políticas voltadas à gestão das RM nacionais e não propriamente às fases do processo de institucionalização. Ressalta-se que, nesta tese, é considerada a afirmativa quanto a duas fases distintas no processo de institucionalizações das RM brasileiras.

Moura et al. (2003) e Moura, Libardi e Barion (2006) assim defendem os dois momentos distintos quanto às institucionalizações das RM brasileiras: um com institucionalizações por leis federais e outro por leis estaduais. O marco divisor dos dois parâmetros é a promulgação da Constituição Federal de 1988, voltada para a redemocratização do Estado, a descentralização política e a autonomia municipal. Dentre as mudanças que foram desencadeadas com esta lei maior está a transferência de autoridade da União aos Estados Federados quanto à institucionalização e gestão das RM.

Segue na perspectiva dos autores mencionados Lencioni (2006) ao afirmar que podem ser interpretadas duas vertentes conceituais na abordagem sobre a metropolização, sendo que uma delas exprime a dimensão socioespacial do processo, enquanto, à outra, cabe a dimensão territorial.

Quanto a primeira fase de institucionalizações, Moura, Libardi e Barion (2006) condensam que a criação de RM é uma resposta ao fenômeno da metropolização e suas consequências de concentração, a saber: de população, atividades e renda. Acrescentam ainda que se aceleram a desigualdade e a segregação em certos pontos do país. E refletem os autores que as RM constituem uma gama de ações que combinaram fatores, como: “a identificação da situação problema, a institucionalização das áreas identificadas, a definição do rol de serviços a serem contemplados, a destinação de recursos e a organização de uma estrutura de gestão” (MOURA, LIBARDI e BARION, 2006, p. 130).

A gestão das RM incluídas no primeiro momento obedecia a um modelo único centralizado na União com garantias em lei de privilégios na alocação de recursos e investimentos de infraestrutura econômica, social e urbana que favorecia o desenvolvimento das metrópoles e suas RM. Para o segundo momento, com o modelo federalista tridimensional implementado no país com a Constituição Federal de 1988, a gestão teve a liberdade de escolha quanto à forma de organização da estrutura de gestão das RM, embora foi, e ainda é incentivada

por modelos voltados à cooperação entre os municípios e entre estes e as outras escalas de poder. A política metropolitana centralizada na União, caracterizada como técnica e autoritária, passa a ter necessidade de ser cooperativa para funcionar, mas os espaços envolvidos tinham raras experiências neste sentido. O resultado deste contexto apresentado foram diferentes formatos institucionais para a estrutura de gestão das RM, acrescidos pela dificuldade em conjugar as escalas de poder (principalmente a estadual e local) que implicou na perda dos privilégios anteriores das áreas metropolitanas e consequente abandono da questão metropolitana. É esta também a interpretação de Costa, Matteo e Balbim (2010, p. 677) ao defenderem que “em suma, há um esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos metropolitanos, que se soma ao acirramento dos conflitos de interesses entre municípios e entre municípios e o Estado.”

Nesta segunda fase, surge um número muito superior ao patamar histórico nacional de institucionalizações e, sobre isso, Moura, Libardi e Barion (2006) ressaltam que não há compreensão quanto ao que é de fato metropolitano, além de pouca preocupação quanto às funções públicas de interesse comum (FPIC) e uma forte intenção em definir e formalizar regiões em todo o território estadual.

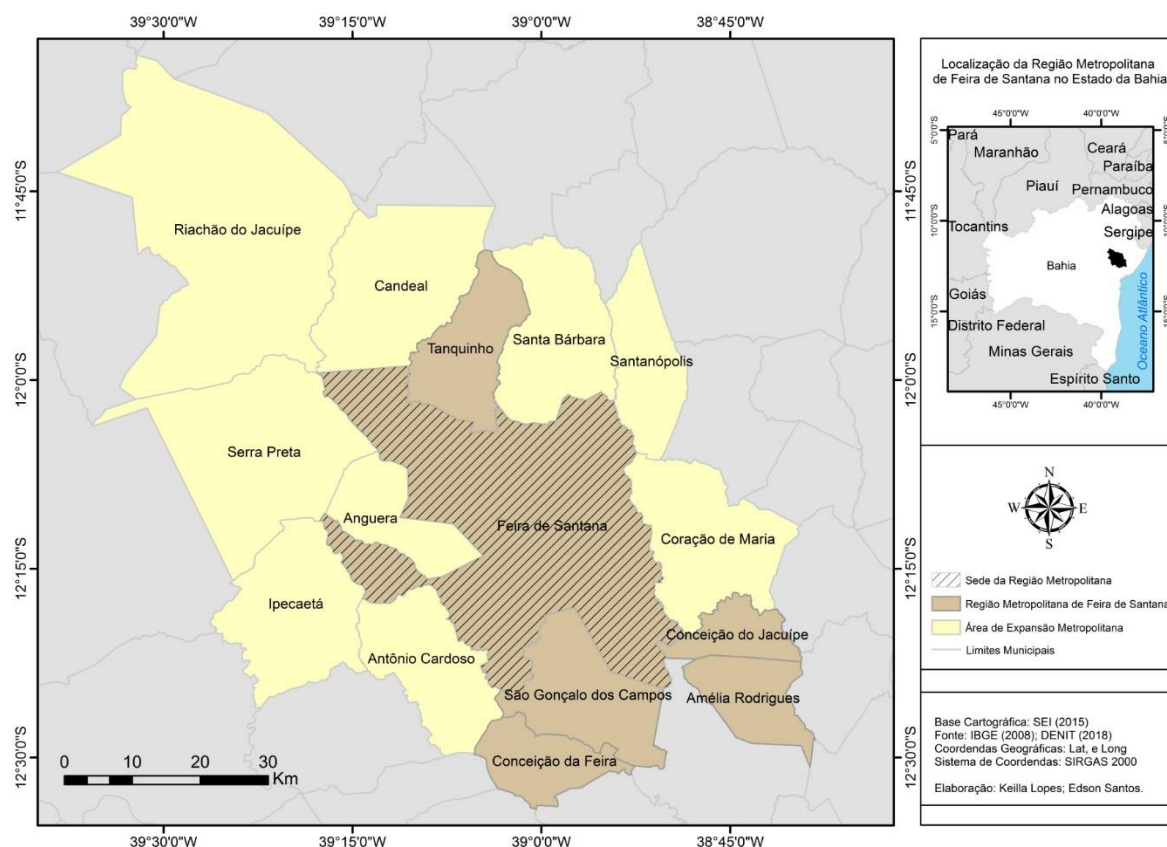
A liberdade estabelecida quanto à institucionalização e à gestão para as RM tornou não apenas os formatos institucionais de estrutura de gestão diversificados, mas também acontece a dissociação entre metrópoles e RM e assim surgem as RM sem metrópole, e em grande número quando comparadas com o parâmetro histórico do país. Esta segunda fase de institucionalizações de RM, iniciada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda se encontra em curso na atualidade e com muitas discussões e projetos com pedidos de criação de novas RM.

Compartilham do mesmo raciocínio demonstrado sobre as duas fases de institucionalizações de RM outros estudos como: Costa, Matteo e Balbim (2010); Arrais (2012); e Firkowski (2012, p. 35).

Assinala-se a ocorrência de que o estado da Bahia esteve presente nas duas fases das institucionalizações de RM. Assim, além dos múltiplos projetos em andamento, apresenta-se com duas RM instituídas em momentos distintos: a que envolve a capital do estado (Região Metropolitana de Salvador - RMS), criada em 1973 por lei federal e, assim, encontra-se na primeira fase de institucionalizações das RM brasileiras; e a que abrange certos municípios do interior do estado (Região Metropolitana de Feira de Santana - RMFS) que, como foi instituída em 2011 por lei estadual, está na segunda fase das institucionalizações. As RM baianas são limítrofes, e o município de Amélia Rodrigues é o agente desta ligação, visto que integra a RMFS e tem limite territorial com o município de São Sebastião do Passé, que é parte da RMS.

O recorte escalar desta tese é a única RM do interior baiano, a RMFS, instituída pela Lei Complementar nº 35, de 6 de julho de 2011, e abrange os seguintes municípios: Amélia Rodrigues, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Feira de Santana, São Gonçalo dos Campos e Tanquinho (BAHIA, 2011). Além destes municípios previu a legislação estadual a inclusão de outros dez municípios na chamada “Área de Expansão Metropolitana de Feira de Santana”, quais sejam: Anguera, Antônio Cardoso, Candeal, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Serra Preta e Riachão do Jacuípe (BAHIA, 2011). Posteriormente, através do Projeto de Lei 132, no ano de 2018, o município de Irará foi retirado da área de expansão da RMFS (BAHIA, 2018). Assim, na atualidade, a RMFS encontra-se com os mesmos municípios com que fora instituída e, na área de possível expansão, permanecem nove dos dez municípios inicialmente instituídos, conforme exposto na Figura 1.

Figura 1: RMFS – Mapa RMFS com a área de expansão – 2019



Uma maneira comum nas análises para caracterizar uma RM é através do número de pessoas ocupadas por ramos de atividades: primário, secundário e terciário. Evidentemente, a concentração de pessoas no setor industrial é um importante indicador para uma RM visto que indica uma tendência a dinâmicas do meio urbano industrial. Na RMFS a atividade econômica não é distribuída uniformemente e envolve uma caracterização complexa: a agropecuária e a indústria estão presentes, mas o setor terciário é o predominante. Estas análises têm base nos resultados demonstrados em Santos (2019).

O autor aponta de 2002 a 2015 o detalhamento da composição do PIB (Produto Interno Bruto) da RMFS com maior contribuição advinda do setor terciário e com destaque para Feira de Santana. Com dados especificamente do ano de 2010 relata que prevalece o setor terciário com o maior percentual de pessoas ocupadas e Feira de Santana apresentou o maior percentual, com 71,05%. Em segundo lugar tem-se o setor primário, destaque para Conceição da Feira com 36,35%, enquanto Feira de Santana apresentou o menor valor, com 7,28%. Em terceiro, encontra-se o setor industrial, destaque para Conceição do Jacuípe, com 19,46%, seguido por Feira de Santana, com 12,73%.

Na região, exceto os municípios de Feira de Santana e Conceição de Jacuípe, os demais apresentavam em 2010 percentuais do PIB acima de 19% para pessoas ocupadas no setor primário. Por sua vez, os municípios que possuíram os maiores percentuais de pessoas ocupadas no setor primário, em 2010, eram justamente aqueles que apresentaram os menores percentuais do PIB terciário, em 2015, cujos maiores percentuais para esse setor destacam-se Feira de Santana e São Gonçalo dos Campos. Enquanto a maioria dos municípios da RMFS, e principalmente da área de expansão, apresentaram os maiores percentuais de pessoas ocupadas no setor primário possuíam os menores percentuais do PIB terciário (SANTOS, 2019).

Os dados apresentados por Santos (2019) demonstram evidências de uma dinâmica rural em 4 (quatro), a maioria, dos municípios da RMFS: Amélia Rodrigues, Conceição da Feira, São Gonçalo dos Campos e Tanquinho. Além disso, a concentração do terciário em Feira de Santana e embrionária nos outros municípios aponta dinâmica peculiar a municípios rurais e não a característica urbana-metropolitana.

Santos (2019) ainda analisa diversos índices nos municípios da RMFS, como: urbanização, densidade demográfica, PIB, Renda *per capita*, pessoal ocupado, Índice de desenvolvimento Humano, vulnerabilidade à pobreza, número de pessoas alfabetizadas, número de estabelecimentos de saúde, leitos para internação, especializações médicas com procedimentos realizados pelo SUS etc. Interliga estes índices para suas análises e conclui a caracterização da região com uma dinâmica não metropolitana, embora instituída enquanto tal. O autor afirma com base em dados que, excetuando-se Feira de Santana e Conceição do Jacuípe, nessa região e Riachão do Jacuípe, na área de expansão, os demais municípios, são em sua maioria demograficamente e economicamente rurais.

Pesquisas individualizadas como esta tese são importantes visto que agregam na compreensão da dinâmica geral. No caso específico do conjunto de RM brasileiras que se encontram na segunda fase das institucionalizações, após a Constituição Federal de 1988, são ainda mais relevantes os estudos de caso, diante da complexidade - com tamanhos e relevâncias econômicas, sociais, políticas e culturais, resultados de diferenças internas, históricas e

contextuais - que torna temerária a generalização. Essa diversidade dificulta a pesquisa do todo e torna o estudo individualizado uma contribuição fundamental.

Além do exposto, o estudo de caso da RMFS faz-se oportuno também, porque existem outros pedidos de institucionalizações de RM no interior da Bahia que reproduzem um comportamento comum a muitos outros estados brasileiros. Mas estudos como os de Moura, Libardi e Barion (2006) e Costa et al. (2018) defendem que os projetos pouco revelam sobre os efetivos problemas existentes nos municípios envolvidos nas RM e sobre como as vias de cooperação podem solucioná-los. Dessa forma, esta tese corrobora no sentido da reflexão sobre quais elementos direcionam essas discussões.

Com a finalidade de responder a problemática desta tese tem-se como **objetivo principal** compreender o processo de institucionalização da gestão em uma RM não polarizada por uma metrópole, tendo como foco de estudo a RMFS. Para o alcance deste objetivo, o estudo foi organizado com os seguintes **objetivos específicos**: : a) analisar o quadro geral das RM brasileiras; b) compreender os desafios postos ao processo de gestão das RM brasileiras, especialmente daquelas não polarizadas por uma metrópole; c) demonstrar a RMFS em seus aspectos de urbanização, regionalização institucional e integração regional; e d) analisar os desafios à gestão da RMFS.

Enfim, os resultados encontrados e apresentados nas análises dispostas permitem defender **a tese** que, no atual contexto da metropolização brasileira, há institucionalizações de RM não polarizadas por metrópoles que enfrentam diversos desafios para se consolidarem e integrarem as funções públicas de interesse comum (FPIC), os quais estão também na ordem da gestão e, a partir da pesquisa realizada na RMFS, aspectos políticos constituem-se os principais obstáculos para estes entes geográficos em termos de planejamento territorial.

Informa-se que neste estudo foi utilizado o modelo de divisão territorial em cinco grandes regiões: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sul e Sudeste. O IBGE é o único órgão responsável pela divisão regional do território brasileiro; e, com esta finalidade, apresenta diversos modelos de acordo com metodologias variadas que atendem a diferentes demandas. Neste modelo preferido neste estudo, a metodologia se utiliza do agrupamento de estados em uma mesma região com base em critérios de similaridades em aspectos físicos, humanos, culturais, sociais e econômicos. Esta classificação foi proposta pelo IBGE, aprovada em 1970 - atualizada em 1990 - e se encontra em uso até a atualidade, embora outras classificações coexistam a esta mencionada (IBGE, 2011).

Para melhor demonstrar as concepções defendidas, o presente trabalho está sequenciado em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. Nesta

introdução estão descritos o tema, a questão a ser respondida com a pesquisa, as justificativas, caracterização inicial do objeto pesquisado, objetivos e a organização capitular do texto.

No primeiro capítulo, de título “Itinerário da pesquisa: notas metodológicas”, tem-se o caminho metodológico cumprido durante o estudo.

No segundo capítulo, intitulado “Regiões metropolitanas brasileiras: uma questão de gestão”, busca-se situar o contexto metropolitano brasileiro, do qual surgiu a necessidade da associação via RM para viabilizar a gestão cooperativa intermunicipal em torno das FPIC. Inicialmente, é disposto como o termo gestão passou a ser mais utilizado pela Geografia. Posteriormente, apresentam-se as transformações ocorridas no Brasil com o processo de urbanização desde o século XVI e a consequente metropolização com base nas referências de diversos autores, elementos da história e dados do IBGE. A urbanização de cada região geográfica é discutida e demonstrar certas particularidades desse processo no Nordeste e no estado da Bahia tem como propósito contextualizar o cenário que precede a criação do objeto deste estudo, analisado posteriormente. Neste capítulo, ainda são analisados os conceitos de metrópoles e RM e outros aspectos, como: a dissociação entre metrópole e RM e a distribuição geográfica das RM no país. As discussões realizadas provocam uma reflexão sobre as RM não polarizadas por uma metrópole como maioria no universo das RM brasileiras. Além disso, situam o leitor quanto ao quadro nacional da gestão das RM brasileiras para seguir com o estudo e fundamentar as discussões dos capítulos seguintes. O contexto nacional demonstrado retrata que a urbanização e a metropolização são sequenciais e partes de um processo ainda em curso, e que a institucionalização de RM é vista como um instrumento institucional de gestão.

Aspectos teóricos somados à pesquisa de campo deram origem ao terceiro capítulo, “Região Metropolitana de Feira de Santana: urbanização, regionalização institucional e integração regional”, no qual a RMFS é discutida através dos elementos dispostos no título deste capítulo. É demonstrada a centralidade de Feira de Santana, cidade polo da RMFS; a formação institucional da RMFS; os indicadores de integração regional; e, por fim, a espacialidade instituída e a dinâmica funcional da RMFS são analisadas e resultam em um novo arranjo espacial, conforme demonstrado. Dessa maneira, tornou-se mais compreensível a dinâmica da RMFS que, associada às análises das entrevistas, desvela diversos fatores acerca da gestão desta região dispostos no quarto capítulo.

Os capítulos anteriores, associados, embasam o quarto capítulo, de título: “Desafios à gestão de uma região metropolitana sem metrópole: RMFS”, que discute os desafios à gestão de uma RM não polarizada por uma metrópole (RMFS). Além do histórico e o quadro atual da gestão desta região, o contexto político e uma experiência de cooperação supramunicipal são demonstrados. Por fim, este capítulo propõe uma reflexão a partir da experiência da RMFS

sobre o papel das RM não polarizadas por uma metrópole no planejamento e gestão regional. Acredita-se que a análise da experiência particular da RMFS favoreça o entendimento dos desafios à gestão de outras RM brasileiras não polarizadas por uma metrópole, maioria no quadro geral contemporâneo das RM brasileiras.

Já nas considerações finais, tem-se uma revisão reflexiva acerca dos resultados da pesquisa. Em todo o estudo ocorre um paralelo entre as RM brasileiras não polarizadas por uma metrópole e a RMFS; e, nas considerações finais, as relações entre elas são mais diretamente elencadas. Apresenta-se também os principais resultados, bem como as limitações encontradas.

1 ITINERÁRIO DA PESQUISA: NOTAS METODOLÓGICAS

O caminho metodológico se propôs a demonstrar na dinâmica da RMFS, através de referencial bibliográfico e documental, entrevistas e mapas temáticos desta região. Em outras palavras, através de elementos que pudessem elucidar a **questão de pesquisa**, a saber: como se configura o processo de institucionalização da gestão em uma RM não polarizada por uma metrópole? Para tanto, desenvolveu-se um estudo qualitativo-quantitativo, pois “a ideia de que as abordagens qualitativas e quantitativas devem ser encaradas como complementares, em vez de mutuamente concorrentes”, como declara Oliveira (2011, p. 26). A abordagem quantitativa foi necessária para condensar e atualizar os dados necessários às análises quanto ao universo contemporâneo das RM brasileiras, ao quantitativo distribuído geograficamente nas grandes regiões do país e quantas são as RM polarizadas ou não por uma metrópole. Todas as análises subsequentes foram posteriores a abordagem qualitativa.

O recorte escalar da tese é bem delimitado e específico: RMFS; no entanto, a dimensão das análises tem uma perspectiva transescalar - local, regional e nacional -, visto que é também considerado o contexto mais amplo das RM para fundamentar as análises descritas sobre RMFS.

Nesse contexto, esta pesquisa é da categoria exploratória, pois permite ao pesquisador inteirar-se sobre um tema de conhecimento e, ao explorar mais profundamente o conteúdo, construir a confiança de quem pesquisa a ponto de desenvolver reflexões e, se for o caso, criar hipóteses e modular deduções.

A pesquisa exploratória é dependente de uma base bibliográfica contundente, capaz de fundamentar a representação lógica das reflexões apresentadas. Para Malhotra (2001, p. 106), “é um tipo de pesquisa que tem como principal objetivo o fornecimento de critérios sobre a situação-problema enfrentada pelo pesquisador e sua compreensão.”

Diante do tipo de pesquisa, ressalta-se que o caráter da pesquisa é exploratório e não obrigatoriamente conclusivo. Assim, visa analisar e demonstrar reflexões diante do objeto explorado, mas, precipuamente, levantar questões.

A execução da pesquisa exploratória pode assumir técnicas distintas, segundo Lakatos e Marconi (2001). Independentemente da opção pelo método, o resultado produzido é de grande valor, uma vez que pode conduzir a respostas que estavam obscuras no referencial teórico, ou mesmo expor e promover releituras sobre os dados apresentados. Entretanto, nem sempre o autor tem acesso facilitado à informação. E, quando isso ocorre, é válido recorrer às

plataformas de informação locais, regionais e nacionais para melhor representação da análise ou mesmo entrevistas a pessoas ligadas ao conteúdo em análise.

O IBGE é o órgão responsável pela divulgação atualizada dessa informação semestralmente. Chegar a um número atualizado e concreto sobre as RM brasileiras é uma parte importante da análise sobre o fenômeno analisado. Mas, por ser um quantitativo em constante mudança, torna-se uma tarefa árdua. Um exemplo disso está disponível no *site* da Secretaria de Estado de Planejamento de Santa Catarina (2017), sobre a Região Metropolitana de Florianópolis criada pela Lei Complementar Estadual nº 162, de 1998, extinta pela Lei Complementar Estadual nº 381, de 2007, e reinstituída pela Lei Complementar Estadual nº 495, de 2010. Posteriormente, foi redefinida pela Lei Complementar Estadual nº 636, de 2014. Assim como essa, muitas outras sofrem alterações constantes.

É sabido que toda investigação científica deve começar por uma boa pesquisa bibliográfica, e que ela “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos e é importante para o levantamento de informações básicas sobre os aspectos direta e indiretamente ligados à nossa temática” (OLIVEIRA, 2011, p. 40).

Gil (2008) refere-se à pesquisa bibliográfica como todo estudo baseado em material já existente, ou seja, secundário e formado, sobretudo, por livros e artigos científicos. Este tipo de pesquisa tem como vantagem principal permitir ao pesquisador maior amplitude em termos de dados do que poderia pesquisar diretamente.

Neste estudo, a pesquisa bibliográfica voltada para a área da Geografia foi sustentada fundamentalmente em muitos autores e também em conteúdos publicados em dois dos principais núcleos de pesquisa sobre o tema em estudo, quais sejam: IBGE e Observatório das Metrópoles¹ (uma rede que envolve instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não governamental, sediado no IPPUR/UFRJ). Estes núcleos possuem múltiplas pesquisas sobre o tema, as quais foram selecionadas e acessadas por meio de seus periódicos e *sites*, algumas das quais estão entre as referências desta pesquisa. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada² (IPEA) - fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia - foi outro núcleo de pesquisa importante, assim como outras bibliografias, na sua maioria, indicadas pelo orientador, coorientador e professores que fizeram parte da banca de qualificação, uma vez que esta não é a área de formação inicial da pesquisadora.

Assim, foram abordados aspectos teóricos e análises de dados dispostos pelo IBGE, ambos contextualizados à luz do recorte empírico da pesquisa sobre urbanização,

¹: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/>

²: <http://www.ipea.gov.br/portal/>

metropolização e sobre as RM brasileiras, mais especificamente. Em toda a constituição desta tese ocorreu a utilização de dados disponibilizados pelo IBGE, que investiga, acumula e publica informações importantes com base em diversas pesquisas na área da Geografia.

Ademais, no desenvolvimento da tese, foram utilizadas outras referências de relevância científica sobre o tema, a fim de estabelecer uma representação teórica válida e íntegra. Assim, desde o princípio, a pesquisa bibliográfica dialogou com a pesquisa de campo.

O universo de produções científicas na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) também é parte importante da revisão bibliográfica. Algumas dessas produções embasaram as reflexões preliminares sobre o objeto de pesquisa e estão nas referências deste estudo por uma relação mais direta com o tema: Araújo (2005), De Jesus (2012), Freitas (2014), Santo (2012), Santos J. (2008, 2009, 2012, 2017, 2018), Santos (2003) e Silva (2014).

Outro método utilizado foi o da análise documental para acompanhar a revisão bibliográfica. De acordo com Oliveira (2011, p. 40), “a análise documental é bastante utilizada em pesquisas puramente teóricas e naquelas em que o delineamento principal é o estudo de caso, pois aquelas com esse tipo de delineamento exigem, em boa parte dos casos, a coleta de documentos para análise.”

Segundo Triviños (2009, p. 111), a “análise documental fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informações.” Assim, este método auxiliou a compreensão de questões referentes à espacialidade, institucionalidade e legalidade da RMFS. Na análise dos documentos, foram privilegiadas as legislações que estão descritas nas referências, a saber: Bahia (2011) e Brasil (1967, 1969, 1973, 1974, 1988, 2001, 2004, 2015 e 2017).

Quanto ao estudo de caso, segundo Triviños (2009, p. 133) “é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente.” Neste estudo, portanto, o caso ou unidade investigada é a RMFS. O estudo de caso investiga “a natureza e abrangência da unidade” e cuja “complexidade está determinada pelos suportes teóricos que servem de orientação em seu trabalho ao investigador” (TRIVIÑOS, 2009, p. 134). Com base neste autor, foi assim realizado o estudo de caso do tipo Histórico-Organizacional, uma vez que a investigação direcionou olhares reflexivos para a dinâmica da RMFS, desde a sua institucionalização até a atualidade.

Minayo (2010) indica como alternativa para a exploração de experiências a utilização de entrevistas semiestruturadas. Neste mesmo sentido, aponta Richardson (1999, p. 160), “é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. É um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida.” Ainda sobre a entrevista, Triviños (2009, p. 146) ressalta que “oferece todas as perspectivas possíveis

para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.” E, Richardson (1999, p. 160) afirma: “é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. É um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida.”

Com base nos autores mencionados foi realizada a opção pela técnica de entrevista. Propriamente a entrevista semiestruturada por proporcionar ao entrevistador melhor entendimento e captação da perspectiva dos entrevistados. Enquanto as entrevistas não estruturadas (livres) “resultam num acúmulo de informações difíceis de analisar que, muitas vezes, não oferecem visão clara da perspectiva do entrevistado” (ROESCH, 1999, p. 159).

O primeiro passo do processo de coleta de dados através de entrevistas foi a submissão do projeto de pesquisa da tese ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) que concedeu a aprovação através do parecer consubstanciado número 2.415.393 (dois milhões, quatrocentos e quinze mil e trezentos e noventa e três), em 05.12.2017.

Foram selecionados como entrevistados os prefeitos dos municípios que constituem a RMFS, com os quais se manteve contato apenas no dia da entrevista propriamente dita. Dia esse marcado previamente, via contato e agendamento telefônico. Apenas com o prefeito de Feira de Santana não houve agendamento, embora várias tentativas tenham sido realizadas, mas a entrevista aconteceu como uma de suas atividades cotidianas, obedecendo à ordem da fila de despachos no gabinete.

As entrevistas foram gravadas e transcritas literalmente, sem adaptações, mantendo o respeito e fidedignidade ao que fora dito. Em outro momento, foi necessária uma avaliação profunda, com observação crítica do problema da pesquisa, e a reflexão difusa. Para tanto, a transcrição das falas e sua organização categórica foram priorizadas, a ponto de facilitar a ponderação para a etapa final. No último momento, foram produzidas argumentações que se solidificaram com o que foi referendado nas entrevistas.

Na proposta inicial, foi garantida via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que não ocorreria a identificação dos participantes. Posteriormente, foi repensada esta ideia e percebida a necessidade de identificação. Então, mais uma nova autorização (complementar) foi proposta junto ao TCLE inicial solicitando a liberação, mediante assinatura, necessária para a identificação.

A busca da compreensão sobre a RMFS não foi tarefa simples, nem imediata. Os entrevistados foram agentes políticos da dinâmica da RMFS. A proposta inicial era entrevistar um representante de cada município da região e um representante estadual e, assim, seriam sete os entrevistados. Quanto ao representante da gestão vigente de cada município, buscou-se o

atual prefeito que, em alguns casos, Conceição do Jacuípe e Feira de Santana, indicou outro representante por estar mais em contato com o assunto a ser discutido. A prefeita de Conceição do Jacuípe preferiu não participar do processo e indicou o secretário de administração e finanças do município. Em Feira de Santana foram dois os entrevistados: o atual prefeito (Colbert Martins Filho) que também foi o idealizador do primeiro projeto de criação da RMFS, em 1994, e o secretário de planejamento, por indicação do prefeito. Quanto ao representante do governo do estado, foi muito difícil um acesso e o mais próximo possível foi o atual deputado federal José Neto que, no momento da entrevista, ocupava o cargo de deputado estadual e esteve ligado ao governo do estado desde a institucionalização da RMFS. Como em todas as entrevistas, foi mencionado o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável Portal do Sertão (CPDSPS) e surgiu a necessidade de mais uma entrevista nesta instituição. Assim, no total, foram realizadas nove entrevistas: um representante da atual gestão de cada município da RMFS; um secretário de planejamento do município de Feira de Santana; um deputado (como representante estadual) e o presidente do CPDSPS.

Devido a uma questão de logística da pesquisa, sete das entrevistas foram realizadas inicialmente e, posteriormente, mais duas foram realizadas, quase um ano após as primeiras, e revelaram que ocorreu comunicação entre um dos primeiros entrevistados e os dois últimos.

A opção pelo instrumento entrevista foi também fundamentada em Heidrich e Pires (2016), quando se referem ao tratamento da informação para a geografia científica. Os autores esclarecem que se devem considerar não somente dados brutos, mas sim, induzir a pesquisa ao diálogo, com compreensão de vivências de pessoas envolvidas e dinamismo na observação dos eventos.

As análises das entrevistas tiveram o intuito de identificar como se encontra a gestão da RMFS e, além disso, foram revelados processos de articulação política que incidem na região, interesses e objetivos conjuntos da rede de municípios e resultados conquistados nesse complexo. Na dinâmica política dos municípios analisados, buscaram-se as relações existentes entre si, visto que uma RM deve estabelecer planejamentos conjuntos, mas também acatar as particularidades de cada município, mesmo que estes estejam em níveis socioeconômicos diferentes.

As entrevistas fornecem resultados científicos importantes, desde que as análises sejam criteriosas a ponto de identificar quando as considerações são muito mais expectativas dos agentes entrevistados que a realidade cotidiana. Como neste estudo de caso os entrevistados são agentes participantes do contexto da RMFS, políticos e cidadãos, assim almejam o sucesso nas articulações compartilhadas e, conseqüentemente, o desenvolvimento da região, então ocorre a necessidade da identificação da passionalidade e é prudente avaliá-la.

O referencial teórico sobre o tema, as observações, entrevistas e vivências em cada município foram empreendidas sempre com a finalidade de responder ao objetivo principal deste estudo. Mas, a inquirição não fora realizada de forma direta aos entrevistados, pois as respostas poderiam transmitir expectativas e sentimentos tão particulares que não se teria como analisar diante da parcialidade envolvida. Por isso, a resposta foi investigada (apurada).

Ainda é necessário salientar que os recursos disponíveis para a pesquisa (temporais, financeiros, etc.) e o tamanho do universo nacional - 74 (setenta e quatro) RM brasileiras e, destas, são 63 (sessenta e três) as não polarizadas por uma metrópole - conduziram a escolha pela opção metodológica do estudo de caso. Esta metodologia, embora tenha como objetivo pesquisar sobre uma realidade particular e específica, também permite comparações e contribuem com pesquisas mais abrangentes sobre uma temática tão complexa quanto a deste estudo. Além disso, admite-se que a escolha do objeto de pesquisa tem origem também em interesse e motivação particular da pesquisadora que nasceu e reside na cidade polo da RMFS.

Ademais, o arcabouço metodológico permitiu investigar e compreender o objeto de pesquisa. Assim, o proposto neste estudo é uma leitura a partir de um recorte com um limite temporal e, por isso, admite-se ser passível de mudanças, assim como expõe Santos (1993, p. 117): “diante da nova história e da nova geografia é o nosso saber que também se dissolve, cabendo-nos reconstituí-lo através da percepção do movimento conjunto das coisas e dos eventos.” Além do recorte temporal, os subsídios metodológicos selecionados e descritos tiveram como principal desígnio entender o dinamismo da RMFS de forma que, posteriormente, fosse possível reutilizar esses dados e experiências obtidos para construir novas informações e refletir sobre objetos outros de pesquisa, como outras RM.

Por fim, esta tese seguiu alicerçada nas reflexões de Lencioni (2008, p 109) ao afirmar que “rigor e método são imprescindíveis na pesquisa e exigem o exercício permanente de se fazer opções.” Acrescenta a autora que “esse viver traz angústias, pois o risco de opções equivocadas é uma realidade que não deixa traços indeléveis e exige correção de caminhos e rotas.” Lembra ainda que “descrever das certezas para ir ao encontro de novas certezas fazem parte do percurso do conhecimento. Nesse percurso, enfrentar dificuldades, negar falsos problemas e superar equívocos requer coragem, mas exige também, certa dose de prudência.” No caminho do conhecimento muitas certezas se tornam incertezas, enquanto outras encontram soluções; o que importa é que por meio da consistência teórica e conceitual é possível contribuir para a compreensão do real (LENCIONI, 2008).

2 REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: UMA QUESTÃO DE GESTÃO

Neste capítulo, inicialmente, é apresentado como o termo “gestão” passou a fazer parte da Geografia, bem como diversos conceitos atribuídos e defendidos por alguns geógrafos para o termo; posteriormente, são apresentadas e discutidas a urbanização e metropolização brasileiras e certos aspectos informacionais sobre as RM brasileiras. Por fim, através de outros estudos, é exposto como se encontra a gestão das RM brasileiras.

2.1 GESTÃO NA GEOGRAFIA

O termo gestão, outrora amplamente empregado com exclusividade na área de Administração, nos últimos anos galgou espaço em outros campos do saber científico, a exemplo de sua popularidade entre geógrafos, como: Marcelo Lopes de Souza, Roberto Lobato Azevedo Corrêa, Mauro Sérgio Fernandes Argento, Bertha Koiffmann Becker, Lia Osório Machado, Maria Lúcia Pires Menezes e Fany Rachel Davidovich.

De acordo com Souza (2006), chegou ao Brasil, na década de 1980, o conceito de planejamento, em um plano ideológico influenciado pelas críticas aos marxistas originadas na Europa e nos Estados Unidos na década de 1970. Esse conceito foi desacreditado e relacionado às práticas maléficas e autoritárias durante a “crise do planejamento (urbano e rural)” e fez com que vários analistas desejassem que o termo planejamento fosse banido, ou, em um melhor cenário, substituído por outro.

O conceito de gestão assume, então, uma interpretação de sinonímia do termo planejamento, face ao desgaste deste último. Assim, respeitando o sentido da ciência de origem, os conhecimentos associados e a relevância do termo gestão, observa-se que, na Geografia, “o enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão” (SOUZA, 2006, p. 31).

A substituição do termo planejamento por gestão ainda segue na contemporaneidade, sendo cada vez mais frequente. Diante disso, Souza (2006) busca esclarecer as definições de cada termo, de maneira que reconhece a divergência real e também que tal alteração não foi realizada unanimemente entre os estudiosos. Para o autor, o “planejamento sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno”; enquanto a “gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação

dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2006, p. 46). Assim, o planejamento é parte do processo de gestão, em que é possível traçar estratégias para minimizar prováveis problemas (que são imprevisíveis); mas, com a improvisação e a flexibilização previstas durante o planejamento, possibilita a consolidação da gestão (SOUZA, 2006).

Ainda que a diferença temporal exposta pareça bem convincente, “até mesmo intuitivamente” (SOUZA, 2006, p. 46), como declara o próprio autor, é contraditória em Davidovich (1991, p. 8) quando a autora expõe gestão como “o referido saber tem se instrumentado para assegurar determinadas relações de poder, abarcando operações de largo espectro e de longo prazo.”

Ainda sobre os conceitos acerca de gestão e planejamento, Souza (2006) esclarece que a atividade de planejamento jamais se confundirá inteiramente com a de gestão, ainda que retirada de seu antigo pedestal e conduzida de modo democrático e não-rígido. Mesmo percebendo que, na prática, e não apenas terminologicamente, o planejamento vem perdendo espaço diante do imediatismo e do privatismo característicos da ação do Estado pós-desenvolvimentista no Brasil, seria tolice imaginar que o planejamento desapareceu ou está em vias de desaparecer e que, agora, é apenas utilizado o termo gestão (SOUZA, 2006). No entanto, todas essas divergências não impediram que o uso fosse continuado, a concepção perdurasse e o termo gestão ganhasse novos significados diante da frequência de utilização por diversos geógrafos, como apresentado a seguir.

Nos trabalhos desenvolvidos por Roberto Lobato Azevedo Corrêa também é possível observar o uso do termo gestão, ainda que mais diretamente ligado a direção e controle, a exemplo de Corrêa (1988; 1992; 1995). Neste último, é acrescentado mais um sentido associado ao termo: os centros de gestão. Para conceituá-los, o autor aponta a concentração de diversos órgãos do Estado e sedes de empresas cujas decisões afetam direta e indiretamente um dado espaço, que passa a ficar sob o controle da cidade, através das empresas nelas sediadas, e os maiores centros de gestão controlam a gestão em nível nacional.

Embora ainda usando o termo gestão ligado ao território, diferentemente de Roberto Lobato Azevedo Corrêa, o geógrafo Mauro Sérgio Fernandes Argento remete-se à questão de maneira mais operacional, foca na diferenciação entre os termos “gestão” e “gerenciamento” do território. Em Argento (1993), dentre outras publicações, sustenta que as discussões em torno do tema território eram mais filosóficas e passaram a ser mais operacionais, por isso a utilização dos “novos” termos na Geografia. Para o autor, a gestão do território é o alicerce conceitual básico para que se possa administrar, com eficiência, um espaço geográfico definido; já gerenciamento territorial, voltado à parte operacional, como zoneamento e monitoramento,

passa a ser o mecanismo de implantação da gestão do território. Ou seja, o autor trata gestão como um conceito similar ao da Administração.

Nos estudos da geógrafa Bertha Koiffmann Becker, assim como Roberto Lobato Azevedo Corrêa e Mauro Sérgio Fernandes Argento, o termo gestão é usado com frequência, estando relacionado tanto à gestão do território, quanto a gestão regional. A autora analisa desde um conceito para o termo até a gestão, propriamente dita, da Amazônia como um território, levando em consideração diversos agentes envolvidos. Becker (1988) refere-se a gestão como uma forma de controle, e a gestão do território como prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço, que integra elementos de administração de empresa e elementos da governabilidade.

Para Becker (1991, p. 178-179), o conceito de gestão é ampliado, ou seja, maior que o uso separadamente na Administração pública e na privada. Assim, a autora conceitua gestão “como uma necessidade de superar o escopo da mera administração em face da imbricação crescente entre o público e o privado.” Acrescenta que, diante da complexidade e da autonomia crescente das empresas privadas, possibilitadas pelo avanço científico-tecnológico e das divergências atribuídas às finalidades econômicas, foram incorporados princípios da Administração pública, como as relações de poder, a estratégia e as táticas, ou seja, a governabilidade. Quanto ao setor público, esse adotou a lógica da competição, que assume sua expressão máxima na grande empresa estatal, na interação entre o público e privado. É possível concluir que, para a autora, a gestão tem um conceito ligado à assimilação de uma parte por outra, tornando-a ainda mais significativa.

Acrescenta a autora que, no atual momento histórico neoliberal, é significativa a importância de novos atores sociais que passam a participar do jogo de negociações sobre a gestão do território, como os movimentos sociais e as organizações não-governamentais (ONG). A gestão, seja ela de um território ou de todo e qualquer espaço, é alargada, visto que não depende apenas da participação do Estado e das grandes empresas privadas, mas passa a se tornar um produto da negociação e do poder político dos setores sociais comprometidos, sobretudo, ao nível local (BECKER, 1991; 1995).

Além disso, em Becker (2005), refere-se ao termo gestão além da gestão do território, ou seja, também ligado à gestão regional quando esclarece sobre a processualidade (histórica) da urbanização na Amazônia, as relações e as redes que são estabelecidas em virtude das atividades produtivas, administrativas e de gestão regional.

Ainda que sobre a análise da gestão do território, Becker (2007) dá ênfase a algo mais, à soberania nacional, e alerta que, ao mesmo tempo em que as cooperações internacionais proporcionam avanços, necessitam serem vigiadas e coordenadas por regras nacionais, por uma

política de interesse nacional e regional. Dessa forma, constata-se que a autora faz um uso complexo do termo gestão, pois, além de utilizá-lo em muitas publicações ligadas à gestão do território, faz referência, analisa e demonstra o envolvimento de diversos agentes.

A geógrafa Lia Osório Machado foi orientada no mestrado por Bertha Koiffmann Becker e, não só por isso, mas também, compartilham de ideias similares acerca do conceito de gestão com origem na Administração e seu uso na temática da gestão do território. Além disso, Machado (1993) expõe, também, o conceito de gestão proposto por Corrêa (1988). Desta maneira, a autora aproxima-se dos conceitos apontados por tais teóricos, apresentados anteriormente.

Mais especificamente, Machado (1993) menciona que os entraves ocorridos ao planejamento institucional brasileiro naquele momento favoreceram a popularização da palavra gestão na Geografia como substituto ou derivado repentino ao vocábulo planejamento, sendo aplicada então ao território, quando anteriormente gestão era um conceito ligado à orientação de negócios empresariais, frequente em cursos de administração.

Em outras publicações, além da temática gestão do território, diversificou o uso do termo gestão ligado a outras áreas, como: gestão de áreas extrativistas, gestão urbana, gestão ambiental e gestão de segurança pública. Nesta última, integrou um projeto de pesquisa conforme descrição em seu currículo na plataforma *Lattes*, do CNPq.

Maria Lúcia Pires Menezes também faz uso do termo discutido, além da gestão do território, em: gestão urbana e/ou das cidades, gestão ambiental, gestão participativa em unidades de conservação, gestão do turismo, entre outros. Menezes (2002) sugere, desde o título de seu trabalho “Gestão territorial e geográfica dos vales do Amazonas”, que a gestão pode ser nos dois sentidos: territorial e geográfica. Ao longo do texto, há referências sobre gestão, especialmente sobre a gestão no território da Amazônia ocidental. Assim o conceito apresenta-se como algo dinâmico e ligado ao tempo presente, ao ressaltar que “a gestão pressupõe a ação sobre o espaço” (MENEZES 2002, p. 201).

Fany Rachel Davidovich graduou-se em Geografia e História em 1942, assim, faz parte das primeiras gerações de geógrafos formados por mestres franceses, e também por brasileiros. Diante da sua trajetória e publicações, trata-se de uma geógrafa urbana por excelência, além de suas contribuições alcançarem múltiplas áreas e se apresentarem de maneira crítica. O debate sobre gestão está presente em outras publicações da autora; na maioria, o assunto principal não é este, mas aparece imbricado no conteúdo explorado.

Davidovich (1991) apresenta, inicialmente, a preocupação em discutir a questão conceitual da gestão antes de exemplificar as consequências que podem se estabelecer no sentido das diversas formas de poder existentes, relacionadas com as formas de gestão. Assim,

inicia com o debate que circunda o sentido atribuído ao termo “gestão”, o qual ela defende, assim como a geógrafa Lia Osório Machado, em conformidade com Bertha Koiffmann Becker (sua irmã). Inclusive, menciona Becker (1988) ao explicar o significado ao qual se apoia para dissertar sobre o termo que define como um saber específico. A autora ressalta que o termo não se confunde simplesmente com gerenciamento ou com administração, embora esses sejam bases importantes a sua prática.

Ainda caracteriza gestão como “um tal saber que se fundamenta no progresso técnico-científico e na racionalidade, bases da legitimidade do poder no mundo de hoje e da ideologia da modernidade” (DAVIDOVICH, 1991, p. 7). Assim, o conceito de gestão, para a autora é no sentido de poder reconhecido e estrategicamente utilizado. Refere-se também a recursos que atendem a diferentes ramos da ciência (o da informação, o da organização, o da decisão, entre outros).

Para a autora, além de assegurada a questão de proximidade com o poder, o conceito de gestão é complexo e amplo. Assim, recorre ao senso poético ao se referir a uma mistura entre “ciência e arte” (DAVIDOVICH, 1991, p. 8).

Davidovich (1991) apresenta, ainda, alguns exemplos de gestão no quadro urbano brasileiro e, assim, incentiva reflexões no sentido de serem, de fato, práticas de gestão ou de poder subentendidas. Diante do legado histórico de autoritarismo no contexto nacional que moldou a formação política, social e territorial, o debate segue analisando diversos agentes envolvidos, como as indústrias, os governos municipais e estaduais, classe média urbana, entre outros. As metrópoles e RM também são partes das análises contextuais, junto com as mudanças ocorridas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A autora mantém o mesmo caráter crítico exposto no início do texto sobre as formas de gestão.

Rosa Moura graduou-se em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP), em 1974, e se tornou doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). A partir do currículo *Lattes* da autora, sabe-se que ela é pesquisadora dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT/CNPq), da Rede Observatório das Metrópoles e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Desde 1997, é professora na UFPR e esteve em diversas instituições ligadas a planejamento e gestão, como: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEPL) de 1975 a 1979; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) de 1979 a 1980; Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL), de 1980 a 1982; Secretaria de Estado de Obras e Meio Ambiente (SOMA), de 1983 a 1985; Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), de 1985 a 1991; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), de 1991 a 2013; e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná

(SEDU), de 2009 a 2011. Percebe-se que o seu vínculo e atuação com o planejamento e a gestão urbana é intenso e antigo.

Além dos trabalhos técnicos, a autora faz o uso do termo gestão em diversos âmbitos, a saber: gestão urbana, territorial, do desenvolvimento, dos municípios, das metrópoles e das RM. Remete-se à gestão urbana em capítulos de livros, como: Moura (2001a; 2006; 2008). E, também, em artigos científicos publicados: Moura (1995; 2001b; 2006; 2007; 2009). Alguns estudos são mais diretamente ligados à temática da gestão de RM, a saber: Moura et al. (2004), no “Diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras”, que é um relatório de pesquisa apresentado no Seminário Internacional Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados; Moura (2010), dossiê temático sobre planejamento e gestão urbana e regional, publicado na Revista Paranaense de Desenvolvimento; Moura (2011) em que se encontra a segunda parte do dossiê mencionado; Moura (2003); e Moura (2002). Esses dois últimos serão tratados mais especificamente a seguir.

Moura (2003) destaca a inabilidade dos Estados, federal e estatais, em instituir modelos institucionais para gestão das RM brasileiras, bem como os limites institucionais, financeiros e políticos e a ausência de efetivas estruturas nesses espaços. A autora argumenta a necessidade de estruturas centralizadas para a gestão dessas unidades e afirma que as RM instituídas não demonstram ter dado origem a um processo articulado de gestão, mesmo que algumas tenham seguido as orientações dispostas na Constituição Federal de 1988.

Acrescenta a autora, Moura (2002), que forças predominantes impõem que se transforme a gestão numa condição técnica, pautada nas premissas do planejamento estratégico, e assim deixa de ser o resultado político de conflitos e interesses da sociedade, transformando-se em uma atividade empresarial baseada em estruturação de acordos.

Diante da análise dos estudos da autora, o conceito de gestão defendido se remete a algo institucional, central, orientador e de comando.

Como discutido anteriormente, o termo gestão, a princípio, foi utilizado na Geografia no lugar e no sentido do termo planejamento, sendo, muitas vezes, aplicado ao território, à região, às metrópoles, às RM e outros campos. Assim, mesmo tendo sua origem na Administração, não se pode negar que fez, e ainda faz interlocução direta com a Geografia, como com outras ciências.

É verdade que não há uma teoria ou um campo teórico sobre “gestão” na Geografia; contudo, isso não impediu o uso do termo em seus diversos sentidos, como demonstrado nos estudos dos geógrafos mencionados anteriormente. Assim, apesar de manter sempre vestígios relacionados à origem inicial do conceito, o uso do termo gestão na Geografia está solidificado

e se mostra muito presente em vários estudos geográficos com o seu significado ampliado, quando combinado com múltiplos sentidos expostos.

Na atualidade, observa-se que o significado no âmbito da gestão metropolitana e, mais especificamente, da gestão das RM brasileiras, combina diversos sentidos, sendo associado a seu significado particular e consensual ligado à Administração de gerir (fazer agora, presente), mas também, no sentido de planejar (preparação, futuro), como exposto por Souza (2006, p. 46) “longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares”, bem como ampliou seu sentido na criação de espaços voltados aos mais diversos interesses dos agentes envolvidos nessa dinâmica. Souza (2006) conclui que a gestão não precisa e não se limita a solucionar questões imediatas, assim evidencia que a administração dos recursos e situações em curto e médio prazos é de tal maneira tão essencial quanto a visão de longo alcance e a reflexão a longo prazo.

Muitos outros geógrafos poderiam ter sido mencionados nesta seção, visto que também fizeram, e ainda fazem o uso do termo gestão. Entretanto, o propósito não foi apresentar um levantamento quantitativo, isto é, não foi demonstrar de maneira exaustiva quantos estão assim classificados, mas sim qualitativo, a fim de comprovar que o termo em questão faz parte de diversos estudos geográficos.

A seguir, apresenta-se uma análise da urbanização e metropolização brasileiras com a finalidade de esclarecer ainda mais como foi construído o contexto nacional no qual o termo gestão passou a ser utilizado na Geografia, e também como as RM foram, e ainda são instrumentos de gestão nacional.

2.2 DA URBANIZAÇÃO À METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA

Esta seção demonstra como a urbanização e metropolização brasileiras são partes de um processo ainda em curso, no qual as RM brasileiras surgem inicialmente por necessidade da associação de mais de um município para realizar certas FPIC e, posteriormente, passam a instrumentos de gestão para regiões criadas institucionalmente. Inicialmente, parte-se da análise sobre a urbanização e metropolização brasileira com o objetivo de auxiliar no entendimento, sob um viés geográfico, do contexto no qual foi inserida a RMFS, objeto deste estudo. Além disso, são discutidos os conceitos de metrópoles e RM sob a ótica de alguns autores, legislações e institutos de pesquisas.

Sobre a urbanização, foram utilizadas fontes diversas - história, relações, legislações, políticas e imagens - para o alcance do objetivo proposto. Uma das formas de análise da história da urbanização brasileira é ligada a ciclos econômicos. Do século XVI ao XX, o Brasil era considerado um país agrário e exportador; mas, aos poucos, esse fato foi sendo modificado através da urbanização. No século XVI, com o cultivo da cana-de-açúcar, surgiram alguns núcleos urbanos, principalmente no litoral do Nordeste. Nos séculos XVII e XVIII, com a mineração, apareceram vilas no interior do Brasil. Já no século XIX, principalmente com o cultivo do café, nasceram várias cidades na região Sudeste e, no século XX, com a industrialização, ocorreu uma maior migração do campo para as cidades (êxodo rural) e o crescimento mais expressivo dessas cidades da região Sudeste. Na segunda metade do século XX, a modernização do campo resultante da industrialização dispensou mão de obra agrícola. Assim, a oferta de empregos e serviços, bem como a infraestrutura das cidades tornaram o ambiente urbano cada vez mais atraente para a população rural, embora uma parte dessa população, por razões diversas, tenha se estabelecido em trabalhos informais e submoradias nessas localidades.

Villaça (1999) divide em três períodos a história do planejamento urbano no Brasil: o primeiro inicia-se no final do século XIX, por volta de 1875, e vai até o ano de 1930, caracterizado pelo autor como um período no qual a prioridade foi o embelezamento das cidades, ou seja, as obras realizadas buscavam os projetos harmônicos. O segundo vai de 1930 até por volta de 1990 e, neste, prevalecia a aplicação de técnicas e métodos bem definidos com bases na ciência para resolução dos problemas urbanos. O último período corresponde a meados do ano de 1990 e perdura até o fim do século XX, dando continuidade aos projetos do segundo período, mas acrescentando a ampliação das discussões sobre Planos Diretores. O autor ainda acrescenta subperíodos entre esses primordiais.

Além das classificações expostas baseadas na História brasileira, Davidovich (1989, p. 73) acrescenta que a urbanização é “sujeita a controvérsias e a diferentes interpretações”, comumente é considerada como um dado estatístico referente à superação existente entre o volume populacional das cidades e do campo. Em outras palavras, é possível perceber que “posições que focalizam a urbanização com base nas suas dimensões demográficas ou ecológico-demográficas, no que se privilegiam o aumento do segmento urbano da população, a dinâmica da concentração e os problemas que daí derivam.”

Nessa tese, optou-se por considerá-la como um processo espacial, social, diversificado e complexo que corrobora as afirmações defendidas por Davidovich (1989, p. 73): “uma concepção mais abrangente do fenômeno é a que o interpreta como um processo social

multidimensional, associado a profundas mudanças na produção *lato sensu*, as quais rebatem em todas as instâncias da sociedade, a nível nacional e internacional.”

Assim como Davidovich (1989), Maricato (2001) também defende a urbanização como um processo com etapas e relacionado às oportunidades existentes nas maiores cidades. Mas, tem o foco mais em uma concepção histórica sobre a urbanização, embora também enfatize a questão temporal, quando afirma que se trata de um processo antigo que pode ser considerado desde o período colonial, visto que naquele período já existiam cidades de grande porte com a consolidação desde o século XIX, incentivada por uma sequência de fatores históricos diversos, dentre eles: libertação dos escravos em 1888; proclamação da República em 1889; e a expansão da indústria, embora principiante e voltada às atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno.

Ainda quanto à questão histórica e temporal da urbanização brasileira analisada por Maricato (2001), Santos (1993) refere-se a outros marcos incentivadores da urbanização brasileira com início no século XX. Um marco é o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) que segue até o final da década de 1960. A este período, o autor denomina como o crescimento Técnico-Científico-Informacional do Brasil e o caracteriza pela interligação das estradas de ferro - até aquele momento desconectadas entre si - e o surgimento de novas estradas de rodagem, de modo a favorecer a integração do território brasileiro. Assim, foram concedidas as circunstâncias “técnicas gerais que iriam viabilizar o processo de substituição de importações para o qual todo um arsenal financeiro, fiscal e monetário serviria como base das novas relações sociais (incluindo o consumo aumentado) que iriam permitir mais uma decolagem” (SANTOS, 1993, p. 36).

Para o autor, o segundo marco é a ditadura militar (1965-1985) que, através do incentivo de condições diversas, resultou por intensificar a urbanização brasileira, como: a integração nacional de um mercado consumidor em expansão e a modernização agrícola (que abrangeu desde as produções tradicionais da época, como café, cacau, algodão, até produtos menos tradicionais, como o trigo). Os resultados indiretos desta modernização agrícola espalharam-se em outros setores que se beneficiam da expansão da classe média e das novas equações de um consumo popular intermitente, com o desenvolvimento da produção de frutas, verduras e hortaliças. Assim o autor resume o período: “a população aumentada, a classe média ampliada, a sedução dos pobres por um consumo diversificado e ajudado por sistemas extensivos de crédito servem como à impulsão a expansão industrial” (SANTOS, 1993, p. 36).

Além dos marcos analisados pelo autor, outro dado importante mencionado para identificar o período militar como o momento de crescimento da urbanização brasileira é que “o consumo de energia passa dos 24.000 megawatts em 1965, para 160.000 em 1984”

(SANTOS, 1993, p. 39). Dados como este revelam além do incremento populacional nas cidades, mas também mudanças de hábitos desta população com a urbanização em curso. Nesta perspectiva, Santos (1993) ressalta que em 1974, os Correios transportaram cerca de um bilhão de objetos e em 1982 foram mais de quatro bilhões; e, em 1961, havia 1.100.000 telefones instalados, em 1971 eram 1.760.000 e em 1987 eram 11.600.000 aparelhos em funcionamento.

Assim como Santos (1993) ressalta as mudanças de hábitos da população com a consolidação da urbanização nos grandes centros no século XX, Maricato (2001, p. 19) as analisa atendo-se à expansão do consumo de eletroeletrônicos e de automóveis, como bens modernos à época, e que “mudaram radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homogeneamente moderna.”

Frente à urbanização em curso, além das mudanças de hábitos desta população reveladas pelos autores diante das formas de produção material, Santos (1993, p. 39) discorre também sobre o desenvolvimento de novas formas econômicas e ressalta “uma grande expansão das formas de produção não-material: da saúde, da educação, do lazer, da informação e até mesmo das esperanças. São formas de consumo não-material que se disseminam sobre o território.”

Em suma, como consequência da maior população nas cidades, tem-se a mudança da paisagem urbana e a ampliação do setor de serviços para atender às necessidades desta população que apresenta novas rotinas, necessidades e hábitos, favorecidos também pelo aumento do poder aquisitivo de apenas uma parte da população e do incremento da produção das indústrias de bens de consumo diante da inovação tecnológica crescente na época.

Frente a muitos outros, mais três fatores ainda são discutidos neste estudo como incentivadores da urbanização brasileira no século XX, são eles: a regulamentação do trabalho urbano, a modernização agrícola e a industrialização crescente.

Desde 1930, outros fatores mantiveram a atratividade que já tinham as cidades. Destarte, “a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas, reforçam o movimento migratório campo-cidade” (MARICATO, 2003, p. 152).

Santos (1993, p. 9) afirma que “a urbanização brasileira se tornou praticamente generalizada a partir do terceiro terço do século XX, evolução quase contemporânea da fase atual de macro urbanização e metropolização.” Ainda ressalta o autor o crescimento demográfico e de serviços terciários. No entanto, a modernização trazida pela industrialização que influenciou também o Brasil agrícola, assim como ocorreu nas cidades, não favoreceu a todos. Apenas os produtores de mais alta renda tiveram acesso às inovações e muitos dos

menores produtores venderam suas terras, passaram a morar nas cidades e continuaram a trabalhar no campo como assalariados denominados de “bóias-frias.” Sobre isso, Santos (1993, p. 9) declara que “a urbanização se avoluma e a residência dos trabalhadores agrícolas é cada vez mais urbana.” As cidades representavam uma atratividade tão relevante, que, no período de 1965-1979, quase 30 (trinta) milhões de pessoas fizeram parte desse processo (MARTINE, 1991). Segundo Maricato (2003, p. 151), “nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, que representava o Brasil arcaico.”

Como analisado pelos autores Santos (1993), Martine (1991) e Maricato (2003), assim surgiu um fenômeno chamado êxodo rural que favoreceu o crescimento das taxas de urbanização ao longo do século XX. Ressalta Cano (1989, p. 67) que “o êxodo rural - tanto o gerado pelo progresso quanto o gerado pelo atraso - só foi em parte produtivamente absorvido pela economia urbana.”

O terceiro fator incentivador da urbanização brasileira no século XX relaciona-se com a industrialização. Nesse sentido, Corrêa (1989) expõe que, durante a década de 1950, houve a ampliação da expansão do capitalismo sobre o território brasileiro, fato que implicou na expansão conjunta da produção industrial e do consumo, assim como uma nova divisão territorial do trabalho, e alterou a rede de cidades no tocante ao tamanho, forma, conteúdo social e função dos centros urbanos, incluindo a criação de novos núcleos urbanos. Mas, Lencioni (2006) e Santos (2020) acrescentam outros pontos para reflexão sobre a relação existente entre a urbanização e a industrialização.

Lencioni (2008) admite que a ideia de urbano aparece, na maioria das vezes, vinculada à de capital industrial e à de sociedade capitalista industrial e recorda que defendem esta premissa Léfèbvre e Castells. Ela, inclusive, considera esta referência para as discussões neste seu artigo ao expor que “o entendimento de quando se constitui a sociedade industrial capitalista no Brasil é que conduz à compreensão de quando podemos falar em urbano no Brasil.” Mas, acrescenta a discussão, Lencioni (2006, p. 49), e defende que a indústria não é condição “para que uma cidade se transforme em metrópole, pois uma metrópole não precisa ser uma cidade industrial”. Além do que “o conceito de urbano se relaciona a um processo histórico e dependendo da referência teórica falaremos de urbano desde os primórdios da colonização brasileira ou segundo outros períodos” (LENCIONI, 2008, p.121)

Santos (2020, p. 4) reflete que “a industrialização foi apenas propulsora da urbanização contemporânea e sobrelevou o papel das cidades”. Acrescenta o autor que é “uma contradição central, pois a industrialização é, ao mesmo tempo, um produto e uma condição da

urbanização, sendo essa última um fenômeno que transpassa o tempo, o que coloca aquela como um momento do processo geral.”

Assim, a contar da segunda metade do século XX, ocorreram avanços na industrialização decorrentes do modo de produção capitalista e da inovação tecnológica. A produtividade das indústrias de bens de consumo cresceu e, conseqüentemente, incrementou o poder aquisitivo de uma parte da população: uns, favorecidos pela expansão do capital financeiro na economia; e outros, pelas novas possibilidades de empregos. Entretanto, o incremento ocorreu apenas em algumas cidades grandes; mesmo nessas, não alcançou toda a população, e sucederam também largas disparidades sociais:

A urbanização, então, se fez como explosão da cidade, como extensão da mancha urbana, como destino e abrigo dos mais pobres nas imensas periferias sem infraestrutura e por isso com pouco trabalho agregado na terra, com baixa renda diferencial, possibilitando sua venda a um custo mais baixo do que as áreas centrais da cidade. Assim, as periferias carentes são o lugar possível de ocupação daqueles que não podem pagar por moradias adequadas, em áreas dotadas de infraestrutura urbana e, portanto, mais valorizadas (VITTE, 2010, p. 85).

A urbanização e algumas de suas conseqüências, mais precisamente decorrentes da falta de ordenamento ou do planejamento apenas para determinadas áreas, se perpetuaram de um século a outro e resultam na segregação socioespacial. Tal contexto é marcado por moradias de alto risco vinculadas ao processo de favelização, adjunta à insalubridade e à periculosidade; por falta ou redução de saneamento básico; acessibilidade aos recursos públicos; pavimentação de vias; assim como índices maiores de desemprego, violência, informalidade de negócios e empregos; desabamentos de estruturas; novas e maiores demandas por serviços de infraestrutura urbana que geram, também, mais dificuldades institucionais de gestão. Nesse sentido, expõe Ribeiro (2015, p. 17) certas afinidades entre a desordem urbana, assim denominada pelas elites, no século anterior e no atual. “Ontem a crise sanitária era a conseqüência dessa desordem. Hoje é a violência. Nos dois momentos, a desordem emana dos espaços das camadas populares e de suas práticas. Ontem, os cortiços. Hoje, as favelas e as periferias pobres das metrópoles.”

Apoiam as declarações de Ribeiro (2015), as reflexões de Maricato (2001) que mesmo referentes ao início do século XX, ainda são, de certa forma, contemporâneas:

Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período (MARICATO, 2001, p. 17).

Além das medidas descritas pela autora, admite-se que outras foram adotadas pelo Estado nos anos seguintes, voltadas muito mais a intervir nas calamidades e a minimizar ou mascarar o caos urbano em vez de findá-lo. Algumas dessas medidas estavam muito mais a serviço da industrialização com o discurso de desconcentração industrial como máscara de isenção fiscal desmedida e aliadas ao uso da mão de obra barata, do que a serviço da urbanização no seu sentido social.

Ao se referir mais à atualidade, Vitte (2010, p. 79) explana bem as consequências da forma como ocorreu a urbanização brasileira:

Considerando a relação cidade, cidadania e qualidade de vida, primeiramente observa-se que, pela ótica do indivíduo, viver em cidades muitas vezes é uma tarefa árdua, pois as cidades muitas vezes são hostis, pouco acolhedoras, estranhas. Para muitos, as cidades são uma expressão de privilégios, de exclusão e de barbárie. Nas cidades também que se vivenciam momentos nos quais crescentemente a vida é marcada e regulada pela lógica do mercado e não pelas demandas individuais e sociais.

Os problemas já mencionados, que perpetuam de um século a outro, não parecem que serão resolvidos em breve, visto o engano que se tem percebido na busca de suas soluções. Nesse contexto e, mais precisamente, ao se voltar às RM, foco deste estudo, relata Santos (2017, p. 267) que é ilusório “conceber a instituição de regiões metropolitanas e, por tabela, forçar às espacialidades não metropolitanas arquétipos de metropolização e de metrópole” como alternativas para solucionar problemas dos municípios pequenos e médios brasileiros. Acrescenta o autor que alternativas como esta “só reforçam discursos também tacanhos de modelos ultrapassados de desenvolvimento, que já deram provas assaz claras dos seus limites na capacidade de promover reais mudanças socioespaciais, espacialmente, quando calcados em megaprojetos industriais e empresariais” (SANTOS, 2017, p. 267). Neste último sentido, o autor se refere às indústrias que se movimentam para onde existam aspectos como incentivos fiscais e mão de obra barata.

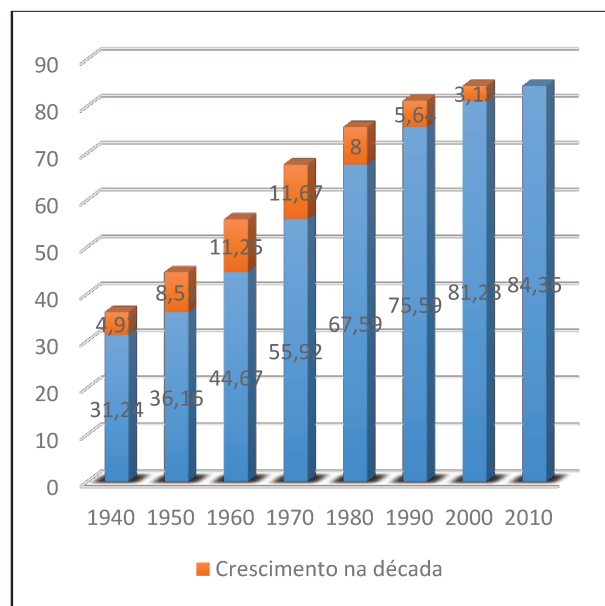
A Tabela 1 revela uma transição urbana, visto que, durante o século XX, o grau de urbanização cresceu de 31% em 1940, a 81% em 2000. O Gráfico 1 acrescenta aos dados da Tabela 1 os percentuais de crescimento da urbanização de 1940-2000, assim permite melhor visualização das décadas onde ocorreram os crescimentos superiores.

Tabela 1: Grau de urbanização brasileira (1940 a 2010)

Período	Grau de Urbanização Brasileira (%)
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,67
1970	55,92
1980	67,59
1991	75,59
2000	81,23
2010	84,36

Fonte: Censos demográficos de 1940 a 2010³

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Gráfico 1: Grau de crescimento da urbanização brasileira - 1940 a 2000

Fonte: Censos demográficos de 1940 a 2010

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

³ Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=6&op=1&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>

Os maiores crescimentos percentuais estão nas décadas de 1960 e 1970, nesta ordem, sendo um pouco menor para a década de 1980. E, no século XXI, exposto no Censo de 2010, o crescimento se apresenta de modo mais acentuado que nas décadas anteriores. Na Tabela 1 não foi mencionado o percentual de crescimento para a década de 2010 visto que, até o momento deste estudo (2020), ainda não se tem um censo com dados que pudessem fechar a análise desta década. A Tabela 1 demonstra, como já fora mencionado neste estudo, que o processo de urbanização do Brasil foi intensificado na segunda metade do século XX, principalmente devido à industrialização e ao êxodo rural, apesar da crise econômica na década de 1980.

Quanto aos maiores crescimentos nas décadas de 1960 e 1970, Cano (1989) analisa e apresenta como justificativa o avanço da industrialização nesta primeira década e seu poder modernizador também na agricultura. Ressalta o autor que este poder não foi unânime em todos os setores agrícolas, assim como não foi em todas as grandes regiões. Percebe-se o quanto fora importante o papel da industrialização no processo de aceleração da urbanização no Brasil, e, neste sentido, também expõe Sposito (1997, p. 56): “foi grande o impulso tomado pela urbanização a partir do pleno desenvolvimento da industrialização.” A autora expressa uma relação concernente entre a industrialização e urbanização ao mencionar: “como se se tratasse de um duplo processo, ou de um processo com duas facetas. A identidade entre estes dois ‘fenômenos’ é tão forte, que não podemos fugir de sua análise, se queremos refletir sobre a sociedade contemporânea” (SPOSITO, 1997, p. 47).

Santos J. (2008, p. 41) apoia a associação entre os termos feita por Sposito (1997). No entanto, ressalta que a industrialização foi uma parte da urbanização: “apenas a propulsora da urbanização contemporânea, da construção do mundo urbano, sobrelevando o papel das cidades no bojo das relações capitalistas de produção.” O autor revela que “a industrialização é, ao mesmo tempo, um produto e uma condição da urbanização, sendo esta última um fenômeno que transpassa o tempo, o que coloca aquela como um momento do processo geral” (SANTOS J., 2008, p. 41).

Como anteriormente a economia brasileira, em sua maioria, resumia-se à economia cafeeira exportadora, com a industrialização ocorreu a transformação não somente da economia nacional, mas, conseqüentemente, modificou a dinâmica do país. Esta industrialização desenvolvida pelo Estado realizou o papel concentrador e outro papel segregador na formação da estrutura do país. O Brasil sempre foi e ainda é um país de elevada desigualdade em diversos fatores, como na distribuição das suas empresas, e essa distribuição criou uma hierarquia regional analisada e descrita por Santos (1993, p. 47) como espaços inteligentes (racionais) e espaços opacos (não racionais ou incompletamente racionais): “regiões com grande conteúdo

em saber (nos objetos, nas instituições e empresas, nas pessoas) e regiões desprovidas dessa qualidade fundamental em nossa época; entre regiões do mandar e regiões do fazer.”

No mesmo sentido disposto por Santos (1993), versam as constatações de Villaça (2011, p. 37) de “que o espaço urbano não é um dado da natureza, mas um produto do trabalho humano.” Além disso, o autor menciona que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade” (VILLAÇA, 2011, p. 37).

É preciso considerar que, para o capitalismo, e não somente em um país com a dimensão territorial do Brasil, é necessário ter certos espaços mais voltados à agricultura, outros à indústria e outros ainda para serviços ou mistos. Contudo, a concentração de riqueza em um espaço, devido a incentivos governamentais que desfavorecem a outros espaços, não pode ser vista como normal. É preciso buscar a justiça social que virá a diminuir essas desigualdades. Mesmo que fosse uma situação passageira, seria injusta e não deveria ser tratada como cotidiano, assim como ocorre no Brasil. Sobre isso têm-se considerações de Villaça (2012, p.48) especificamente sobre as cidades brasileiras, de que “é indispensável articular o papel da segregação urbana na produção da desigualdade e da dominação social.” Para o autor, “a segregação (em geral e em inúmeras de suas manifestações ‘oficiais’) é aquela forma de exclusão social e de dominação que tem uma dimensão espacial” (VILLAÇA 2012, p. 48). Em outras palavras, a segregação urbana é um mecanismo para manter a desigualdade.

De modo conclusivo, Santos J. (2008) resume que, no período inicial da industrialização, “ocorreu maior articulação entre o Sudeste e as demais regiões brasileiras, principalmente, em função dos investimentos estatais em infraestrutura de circulação entre as regiões, sobremaneira, em estradas de rodagem.” Mas, ressalta o autor, esta articulação teve como propósito a necessidade de um mercado consumidor nacional para a industrialização em expansão. Conclui: “fato que redefiniu a divisão social, técnica e territorial do trabalho em escala nacional, por sua vez, alterando as atividades produtivas no interior de cada região” (SANTOS J., 2008, p. 44).

No mesmo sentido de Santos J. (2008), Cano (1989, p. 67) reflete sobre as diferenças de urbanização entre as grandes regiões ao explicar estas criaram sociedades cultural e economicamente diferentes e, conseqüentemente, um tecido urbano variado, “tanto por força de suas raízes coloniais, tanto por suas distintas formas de engajamento no processo de industrialização e de integração no mercado nacional.”

Villaça (1999) acrescenta, no mesmo sentido dos autores mencionados, um comparativo entre nações e afirma que o planejamento urbano no Brasil foi uma fachada ideológica que ocultava as ações do Estado, e assim difere do planejamento urbano ocorrido na

Europa e Estados Unidos onde correspondeu a uma ação concreta do Estado, que legitima as ações deste.

A despeito da relevância, cumpre ressaltar que, no século XX, a urbanização brasileira foi resultado de preferências para atender às necessidades do sistema capitalista. Assim, dentre outras particularidades, decorreu a escolha por valorizar certas localidades e não outras em determinados momentos. Para o século XXI, apesar de toda variabilidade dos séculos anteriores, é preciso admitir que a urbanização foi e ainda é necessária, pois é uma das vias para o desenvolvimento. Então, o necessário na atualidade é buscar construir uma nova ordem urbanística que seja redistributiva e incluyente. Nesse sentido, Santos M. (2008) evidencia que uma reforma já foi iniciada principalmente por geógrafos, arquitetos e urbanistas desde a década de 1980, com a reestruturação urbana e da cidade, visto que redefiniu as relações desenvolvidas no espaço intraurbano. Esclarece o autor que a expressão reestruturação urbana se remete às alterações nos processos econômicos, políticos e territoriais ligados à realidade da cidade e do urbano.

A urbanização é um fenômeno histórico e socioespacial. Então precisa ser analisada de forma ampliada e também devido às alterações que instaura ao longo do tempo, que são espaciais, mas também de sociabilidade. Assim, suas consequências e influências extrapolam o espaço das cidades e chegam de forma geral a toda a sociedade. Nesse sentido, expõe Davidovich (1989, p. 74) que “a tônica no contexto espacial da urbanização não decorre, apenas, do fato de se tratar de uma abordagem de natureza geográfica. A preocupação central é de trabalhar com a relação Sociedade/Espaço, que converge para o conceito da urbanização como um processo social multidimensional.”

Diante do exposto sobre a urbanização brasileira, é possível concluir que se trata de um fenômeno que se tornou mais intenso a partir do século passado, e se tornou complexo e denso, com consequências que se perpetuam de um século a outro até a contemporaneidade.

Apoiados no processo contínuo de urbanização e metropolização, surgem concentrações populacional, industrial, do comércio, dos serviços e do capital financeiro, que são mais evidentes em algumas cidades, bem como a forma preponderante como essas se relacionam com as outras. Consequentemente, surge a hierarquia urbana entre estas cidades, sendo as metrópoles as primeiras nesta hierarquia brasileira.

Ao pesquisar a derivação do termo metrópole, encontra-se que a raiz é grega. O termo designava a antiga cidade grega, “mãe” de suas colônias. Posteriormente, o termo passa a ser usado no lugar de grande cidade moderna, mais especificamente através das relações internacionais de suas empresas, de seus capitais e de suas universidades, do que pelas funções

tradicionalmente regionais ou por um interior de onde ela retira recursos e poder (ASCHER, 1998).

Assim como Ascher (1998), Marandola Jr. (2008b) descreve que na expansão mercantilista, entre o século XV e o final do século XVIII, metrópole era a cidade-nação que dominava as colônias, mas o autor acrescenta que, além de exigir tributos, também exportava um modo de ser (língua, sistema de governo, cultura, leis, organização material etc.). Na modernidade industrial, as primeiras metrópoles foram Londres, Amsterdã e Paris, “mães” do sistema capitalista industrial, que se mantinham em estreita ligação e comunicação entre si, irradiavam tecnologia, capital e conhecimento através de suas empresas, universidades, centros de pesquisa e capitais. “O que se difundira, portanto, era todo um gênero de vida pautado numa forma de produção” (MARANDOLA JR., 2008b, p. 92).

Ainda nesse sentido de funcionalidade econômica, Beaujeu-Garnier (1980) também descreve as metrópoles, mas dá foco aos espaços financeiros privilegiados em que se concentram as sedes sociais dos bancos e, de modo hierárquico, estabelecem controle sobre vastos territórios e países. Portanto, o poder de comando da cidade se realiza por causa de ser a sede do poder oficial exercido através da administração burocrática; da densidade e importância dos equipamentos coletivos; dos recursos da população, mediante impostos e taxas; de ser sede do poder de informações no sentido lato; de ter domínio sobre a organização funcional de vastos espaços urbanos e rurais; de ser sede do poder econômico mediante consumo, salários e disponibilidade de capital para investimentos, sejam eles endógenos ou exógenos à metrópole, dos fluxos de trocas, dentre outros.

Gottmann (1990) apresenta a metrópole como o desenvolvimento de inúmeras atividades econômicas e, assim, foca na importância das corporações e no desenvolvimento tecnológico para o poder metropolitano.

No Brasil, diversas são as publicações do IBGE em torno do tema metrópole desde a década de 1960, período em que a urbanização brasileira foi intensificada. Uma das primeiras referências diretas, com a intenção de definir as metrópoles brasileiras, foi a I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia (CONFEGE), mais precisamente com os estudos de Faissol et al. (1969), que indicaram, com base em três critérios - população, atividade e integração -, a delimitação de áreas metropolitanas pelo IBGE. Assim, foi constituído o Grupo de Áreas Metropolitanas, com pelo menos dois objetivos mais específicos: conceituar de forma precisa os termos metrópole, área metropolitana e região metropolitana; e definir um conjunto de municípios que seriam analisados através de tabulações do Censo Demográfico de 1970, com vistas a apreender o processo de metropolização. Durante o percurso, ocorreram algumas interferências e certas localidades se sentiram injustiçadas. Por fim, o grupo de estudos

delimitou as nove metrópoles brasileiras, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre e Belém (IBGE, 2016a). Nesse período, para Faissol (1969) uma metrópole era conceituada a partir do volume populacional de 400 (quatrocentos) mil habitantes, mas o autor também ressalta que uma metrópole é também uma cidade grande que se apresenta com funções urbanas de maneira bastante diversificadas e especializadas.

Com o passar dos anos, os estudos sobre as metrópoles foram ampliados e diversos outros aspectos são também considerados nas análises. Carlos (2003, p.81) analisa o poder das metrópoles no território que articula e domina não apenas a esta, mas a grandes espaços em seu entorno. Explica a autora: “um espaço dominante (político) como condição da reprodução generalizada - enquanto centro de uma morfologia hierarquizada estratificada.” Além disso, esclarece a autora que na questão espacial, com a configuração de uma metrópole, toda a sociedade apresenta-se mais visível. Conclui afirmando que “a metrópole é o lugar de onde se pode analisar as mudanças profundas que transformam a sociedade.”

No sentido exposto por Carlos (2003), Marandola Jr. (2008b, p. 4) oferece o seguinte aporte a respeito do poder e das influências exercidas pelas metrópoles: “como centros de comando de suas respectivas áreas de influência, é a começar das metrópoles que ocorrem as transformações socioespaciais da macroescala, tais como as inovações tecnológicas, as alterações produtivas, as normas e os estilos de vida.” O autor se refere a essas mudanças desde o surgimento da modernidade, mas que foram aceleradas com a expansão da industrialização, dos transportes e das comunicações. Conclui afirmando como decorrência uma integração global que “ligado às metrópoles, sede de um sistema-mundo que tende à homogeneização dos estilos de vida, dos espaços, das relações sociais e das pessoas. Se existe uma globalização em curso, é uma globalização metropolitana, que toma como modelo esse estilo de vida e procura torná-lo global” (MARANDOLA JR, 2008).

Ainda sobre o mesmo sentido de poder das metrópoles, mas com visão mais ampla, mundial, assim analisa Santos (2017, p. 256):

Percebemos mudanças significativas no conteúdo e no papel das metrópoles, na medida em que sua definição consolida-se no plano mundial, hodiernamente, mais pelo poder que nelas está concentrado/disperso, enquanto dimensão da técnica, da política, da ciência e do sistema financeiro, e menos pela força do setor industrial; argumenta-se isso sem deixar de considerar, é claro, a importância que o parque industrial tem para essas áreas urbanas.

O autor também se refere à importância das metrópoles para a consolidação do sistema capitalista ao viabilizar a aproximação física para as trocas necessárias a este sistema. Enfatiza ainda que “quanto mais amplos e diversificados são os papéis urbanos e mais complexa

for a estruturação do aglomerado urbano, mais reais e diversificadas serão as possibilidades de realização da produção de mercadorias, de seu consumo e da sua troca” (SANTOS, 2017, p. 256).

Os diversos aspectos demonstrados pelos autores mencionados podem ser resumidos pela contribuição de Marandola Jr. (2008b, p. 93): “o entendimento comum de metrópole a define quase que exclusivamente pelos seus atributos econômicos expressos pelo seu papel na hierarquia urbana e no sistema produtivo.” O autor sugere uma análise diferente da metrópole, e realiza estudos neste sentido: “é necessário pensar a metrópole como modo de vida, na perspectiva da experiência” (MARANDOLA JR., 2008b, p. 93). Sobre o ângulo do modo de vida e das repercussões para as formas de habitar que nela se realizam, completa o autor que existem, pelo menos, duas formas para pensar sobre a metrópole: uma pela sua materialidade, histórica e geográfica, e a função exercida no sistema capitalista; e outra pelo modo de vida próprio de quem nela habita. Conclui afirmando que “seria dispensável dizer que estes dois se interpenetram e se retroalimentam numa compreensão ontológica da metrópole” (MARANDOLA JR., 2008b, p. 92).

As reflexões de Carlos (2003, p.78) também vêm ao encontro das de Marandola Jr. (2008b), quando analisa que as relações sociais se concretizam com as relações espaciais e o inverso também ocorre, visto que o espaço urbano pode ser compreendido no processo de reprodução social. Completa que: “portanto o que deve ser analisado é o modo como a reprodução espacial se realiza, hoje, na metrópole, enquanto reprodução da sociedade.”

O conceito de metrópole também já foi considerado análogo ao conceito de urbano, mais precisamente como o ponto mais alto da urbanização: “urbano e metrópole, por muito tempo, permaneceram como sinônimos, o segundo entendido como ápice do desenvolvimento do anterior e, exatamente por isso, a especificidade essencial da metrópole foi pouco distinguida do próprio urbano” (MARANDOLA JR., 2008b, p. 91).

No mesmo sentido exposto, mas com um conceito mais amplo sobre metrópole, o autor descreve a ligação com o urbano: “metrópoles são como espaços mais intensos e densos da sociedade urbana, onde suas características são mais explicitamente reveladas e onde a diversidade social e espacial é mais acentuada (fonte da densidade e da intensidade)” (MARANDOLA JR., 2008b p. 3-4). Mas, o autor esclarece que o urbano ainda permanece como uma leitura geral mais ampliada de um processo, enquanto o fenômeno metropolitano é mais específico.

Santos (2017, p. 256) também reflete sobre a ligação exposta e revela a metrópole como “o grande centro de acumulação do capital” onde ocorrem concentrações de pessoas e de realização do consumo. “Sua produção, simultânea e dialeticamente, reproduz tudo o que

simboliza o urbano, concomitante aos mecanismos de manutenção do capitalismo e dos meios de acumulação.”

Os autores se juntam em exemplos múltiplos no esforço de esclarecer que a metrópole sempre terá como característica o urbano. No entanto, nem todo urbano é ou se tornará uma metrópole, pois esta apresenta um grau de influência econômica, política e social de tal forma que seu poder já não é mais reflexo somente de tornar-se urbano.

Da década de 1990 em diante, da temática metrópole surgem outras derivações, a saber: cidade informacional (CASTELLS, 1999), cidade global (SASSEN, 1998), cidade-região (global) (SCOTT et al., 2001; LENCIONI, 2006) e metápolis (ASCHER, 1998), dentre muitas outras. Não com o desígnio de resumir os conceitos usados por esses autores, mas com o propósito de não se alongar demasiadamente e os agrupar em um só conjunto de maneira que se possa facilitar o entendimento da temática, entende-se que é possível condensá-los com o sentido de grandes aglomerações urbanas, maiores que a metrópole, em discussão nesta parte do estudo.

Além dos autores expostos, e muitos outros não mencionados neste estudo, os institutos de pesquisa também buscam conceituar metrópoles. Para o Observatório das Metrópoles, a metrópole é considerada por características que a identificam como centro do poder econômico, social e político, mas que suas influências de polarização se apresentem em amplitude de território até nas escalas nacional, regional e local (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012, p. 2).

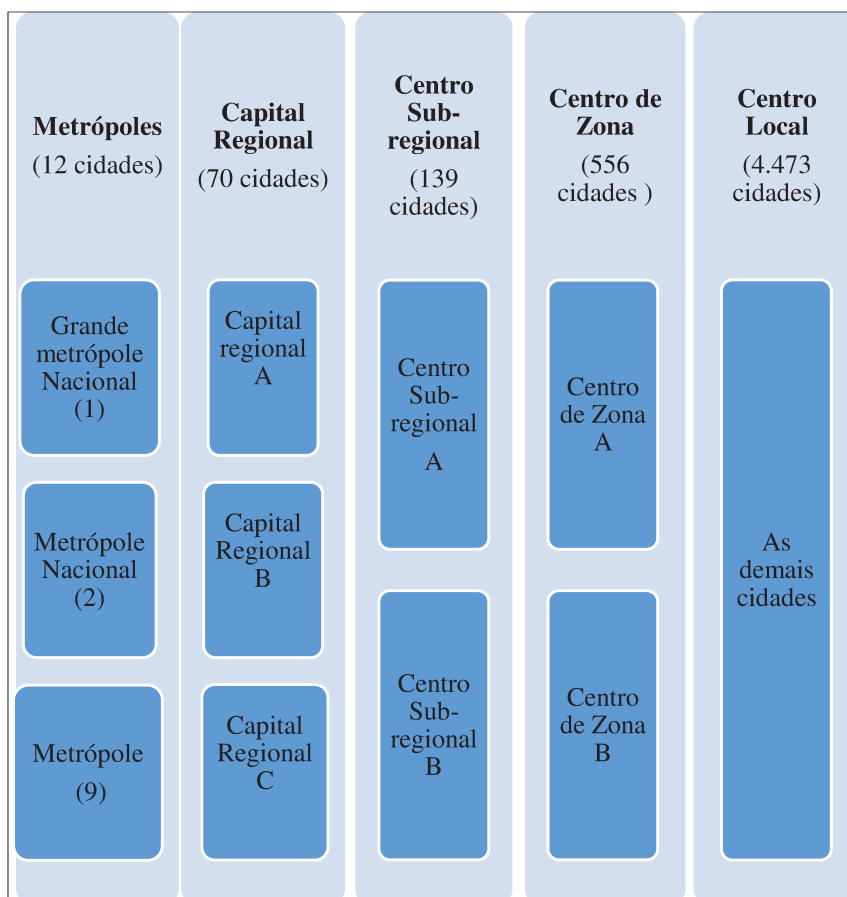
O IBGE possui uma linha de pesquisa sobre a rede urbana brasileira com resultados publicados em 1966, 1978, 1993 e 2008. Na última publicação, existe a promessa do órgão de que a pesquisa continue com publicações, pelo menos, a cada 10 (dez) anos. No entanto, até o momento, não apresentou outra publicação tão ampla e específica como a de 2008 para a definição da hierarquia urbana nacional que incluía a classificação das metrópoles brasileiras, embora o compromisso tenha sido ratificado no Estatuto da Metrópole:

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 (BRASIL, 2015).

Existem outros estudos no IBGE que se aproximam do IBGE (2008), tais como IBGE (2016a) e IBGE (2017c). No entanto, esses não buscaram diretamente delimitar quais e quantas são as metrópoles brasileiras, mas usaram termos similares, como áreas densas, maiores concentrações urbanas, arranjos populacionais, dentre outros.

Na quarta publicação da linha de pesquisa supracitada - IBGE (2008) - foi atualizada a hierarquia dos centros urbanos e suas relações de influência, dentre outros aspectos. Desde então, muitos estudos sobre a temática seguem a classificação proposta. A Figura 2 demonstra um resumo dos resultados dessa publicação:

Figura 2: Proposta de classificação do IBGE (2008)



Fonte: IBGE (2008)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

No estudo do IBGE (2008), a hierarquia dos centros urbanos é classificada com base em níveis de centralidade dos Poderes Executivo e Judiciário no nível federal, e de centralidade empresarial, bem como a presença de outros equipamentos e serviços.

Metrôpoles – são os 12 principais centros urbanos do País, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações: Grande Metrópole Nacional (São Paulo), Metrópole Nacional – Rio de Janeiro e Brasília, Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto (IBGE, 2008, p.11).

Ao comparar a classificação exposta com a classificação da década de 1970, percebem-se mudanças. Nesta eram dez as metrópoles (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belém, Curitiba, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre). Na atualidade, são doze as metrópoles brasileiras: as dez anteriormente mencionadas e mais Goiânia e Manaus.

Ainda sobre o conceito de metrópole, a legislação mais contemporânea é o Estatuto da Metrópole que, em seu Art. 2º - Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, esclarece:

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, 2015, p. 2).

O Estatuto da Metrópole, como sugere o próprio nome, também delimitou as metrópoles e criou expectativas que preencheria lacunas que as legislações anteriores deixaram. No entanto, fez uso de termos que não esclarecem os significados ao longo do texto e assim acabou por deixar outras dúvidas. Por exemplo, fica indefinido o sentido de termos, como espaço urbano e relevância política e socioeconômica encontrados no conceito de metrópole. Como se trata de uma legislação federal e a mais atual sobre o tema, deve ser utilizada como referência à temática e se considerar a sua autoridade; mas, devem-se também questionar as lacunas teóricas e refletir além dessa particularidade. Diante das imprecisões teóricas e da falta de clareza, de uma forma geral, a legislação conclui-se que se apresenta mais política do que esclarecedora.

Em síntese, a temática metrópole se revela a cada dia com maior influência e, por isso, admite diversas abordagens: desde a epistemologia da palavra até as reflexões de diferentes autores. Assim, comprova-se que o conceito acompanhou as mudanças que ocorreram ao longo dos períodos e que foram válidas em seu tempo e espaço e ainda na contemporaneidade. Ou seja, os conceitos mais antigos são parte importante na construção dos conceitos mais atuais. Assim, a metrópole não se trata de um objeto de estudo imóvel e apenas antigo; mas, em movimento, e tão antigo quanto contemporâneo. Assim, muitas discussões servem ao entendimento da temática. Fica evidente que não se busca nesta parte do estudo definir ou limitar o termo; mas, ao contrário, explicar como é amplo e polissêmico.

Ademais, expor os conceitos mais antigos sobre metrópole é necessário para fundamentar que as análises sobre a temática foram ampliadas. Assim, na contemporaneidade, além de sua polissemia, apresentam-se nos conceitos aspectos tanto da construção espacial quanto do modo de vida e da relevância política.

Embora, não seja a intenção desconsiderar os conceitos discutidos, diante da amplitude demonstrada quanto aos conceitos expostos, foi necessária uma escolha para servir

de base principal as análises deste estudo quanto as metrópoles brasileiras. Esta escolha foi pelas abordagens expostas no IBGE (2008). Esta publicação além de apresentar o conceito de modo mais explícito e tratar-se do instituto de pesquisa mais antigo do país, ocorre a possibilidade de atualizações contínuas expressas na própria publicação. Além deste compromisso descrito quanto às atualizações, o Estatuto da Metrópole, a legislação mais contemporânea sobre as temáticas, declara a responsabilidade do IBGE quanto a atualização destes dados conforme critérios próprios. Assim, com a escolha realizada, ocorre a maior possibilidade de que os dados e informações constantes nesta tese possam ser, posteriormente, revisitados e acompanhadas as alterações quanto as metrópoles brasileiras e, conseqüentemente, quanto as RM.

Ao longo do tempo, além das metrópoles, outras variáveis apresentaram-se vinculadas aos estudos sobre urbanização e metropolização, dentre estas estão também as RM. No Brasil, as primeiras RM surgiram na década de 1970. O agrupamento de municípios limítrofes via criação de RM surge como uma das alternativas da administração pública brasileira na busca por soluções às referidas consequências inoportunas resultantes da urbanização e da metropolização brasileiras, as implicações vinculadas às FPIC e da proposta governamental de planejamento e promoção do desenvolvimento vinculada ao crescimento industrial no período do governo militar.

Rolnik e Somekh (2000) escrevem sobre o interesse basilar do governo para essas regiões e afirmam que a instituição das RM de 1973 responde aos anseios que vinham desde a década de 1960, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo a cidade como problemática, quando deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das 9 (nove) áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não a dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento.

Embora o dado considerado quanto a quantas e quais são as RM brasileiras tenha como base as atualizações dispostas no IBGE (2019), e as razões desta escolha são similares as expostas anteriormente quanto ao conceito de metrópole, diante da amplitude desta temática são dispostos e discutidos nesta seção os conceitos diante do histórico das principais legislações e de alguns autores que exploram o assunto e pontos vinculados por considerar relevante estas discussões.

Em pelo menos cinco legislações, os conceitos sobre RM são abordados, são elas: Constituição Federal de 1967; Emenda Constitucional de 1969; Constituição Federal de 1988; Estatuto da Cidade; e Estatuto da Metrópole. Demonstra-se, com as análises sobre as duas primeiras legislações citadas, que estas orientam as institucionalizações de RM baseadas na

pré-existência de um fenômeno geográfico socioespacial que reverbera da necessidade de associação entre municípios no sentido do planejamento e execução das FPIC. Já as legislações subsequentes não priorizaram este mesmo fenômeno e acabaram dissociando os conceitos de metrópole e RM.

Admite-se que as legislações não foram as únicas responsáveis pelas mudanças nos conceitos de RM, e não se devem findar nelas as análises; mas, na escolha de uma forma para orientar o estudo, foram essas as escolhidas por serem regulamentações federais e possuírem autoridade para referenciar a temática. Além disso, considerou-se nos comentários e reflexões a análise de Santos (2017) quando esclarece a necessidade de se considerar a autoridade jurídica, mas refletir além desta:

Se, no âmbito da legalidade, está claro que uma região metropolitana é entendida como uma deliberação política, no que diz respeito aos pressupostos teóricos é seminal ir além desse reducionismo, o que evita encerrar a reflexão em determinantes jurídicas, como se elaboração conceitual sobre o que seria a região metropolitana tivesse início, sobremodo hoje, no seio das assembleias legislativas estaduais. Do mesmo modo que a análise sobre as cidades deve ir além do marco jurídico da criação de um município, as reflexões sobre as regiões metropolitanas precisam superar institucionalidade, ainda que tal aspecto não deva ser perdido de vista por completo (SANTOS, 2017, p. 257).

Embora a primeira referência às RM seja na Constituição de 1967, a possibilidade de cooperação para a realização de serviços de interesses comuns entre municípios já era permitida na Constituição de 1937, mas, neste caso, apenas partindo da iniciativa dos interessados.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, mesmo ainda com poucas definições, são as primeiras legislações incentivadoras da criação das primeiras RM no Brasil. Entretanto, essas legislações possuem largas lacunas: evidenciam possibilidades para a criação de RM, mas não esclarecem nem orientam ou disciplinam o processo de crescimento urbano e econômico e suas implicações. Assim, o conceito de RM apresenta-se com poucas delimitações.

A Constituição de 1967, no Título III - “Da Ordem Econômica e Social”, Artigo 157, expõe que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, e no § 10 expõe:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum (BRASIL, 1967, p. 411).

Nesse conceito, não é possível depreender o sentido de comunidade socioeconômica na Constituição, o que configura uma lacuna pertinente para o fomento de discussões sobre tal questão. Num país de dimensões continentais como o Brasil, abarcar

similaridades das diferentes regiões a título de se constituírem comunidades é uma questão mais filosófica ou de simpatia do que um conceito fechado. Tanto a sociedade quanto a economia no Brasil se estruturaram com dinâmicas das mais diversas, e o próprio tamanho geográfico do país favorece a essas diversas dinâmicas e a números imensos de comunidades socioeconômicas que por si sós não configuram RM.

Outra lacuna relevante nessa legislação é que caberia à União estabelecer as RM, ou seja, nem os próprios municípios envolvidos nessa suposta semelhança socioeconômica nem sua entidade superior (Estado) poderiam legislar em causa própria.

A emenda constitucional de 1969, no Art. 164, apenas reafirmou o conceito que estava na Constituição de 1967 ao se referir à criação das RM.

De fato, as nove primeiras RM brasileiras foram institucionalizadas com base na Constituição de 1967, oito delas através da Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, a saber: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte, pela Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974, instituiu-se a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Guimarães (2004) apresenta múltiplas participações contributivas a respeito da definição dessas primeiras RM e da gestão dessas regiões, até antecedentes à Constituição de 1967, na maioria por iniciativa dos governos estaduais e, inclusive, a de consorciamento voluntário entre estados e municípios para administração dessas primeiras RM.

A definição dessas localidades como metrópoles e regiões metropolitanas foi sugerida também na pesquisa realizada por Faissol et al. (1969), em que alguns dados estatísticos foram analisados, tais como: demográficos (mínimo de população e densidade demográfica), estruturais (percentual de população economicamente ativa empregada na indústria e superioridade do valor da produção industrial ante à do campo) e integração (deslocamentos pendulares e número de telefonemas para a cidade central), como já foi explicado em momento anterior deste estudo sobre as primeiras metrópoles brasileiras.

Após a institucionalização das nove primeiras RM brasileiras, na década de 1970, surgiram outras, baseadas não diretamente em estudos e dados estatísticos do IBGE como as primeiras. Percebe-se nestas posteriores RM, muito mais claramente, que o poder de análise de ser ou não uma RM deslocou-se de lugar, do estatístico e acadêmico - nesse sentido representado pelo IBGE - ao político, representado pelo Estado via projetos de lei e Constituições Estaduais. Não que esse processo não tenha ocorrido na institucionalização das primeiras RM, mas, posteriormente, ficou muito mais notório. No próprio *site* do IBGE (2017a) é evidenciada essa posição quando se apresenta a resposta à indagação de como são definidas as RM brasileiras: “desde a Constituição de 1988, a definição é descentralizada, cabendo aos

governos estaduais. Cada estado estabelece seus critérios de definição próprios.” Assim, no Art. 25 da atual Constituição Federal, tem-se:

Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 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, 1988).

No IBGE (2017a), apresenta-se a participação, apenas indireta, do órgão na definição das RM brasileiras. Limita-se a fornecer subsídios para os tomadores de decisões (dados demográficos, deslocamento entre os municípios, etc.) e origina as próprias definições com base em seus estudos, mas não tem o caráter legal como ocorre nas definições dos estados. Historicamente, surgiram no IBGE o conceito e a metodologia para elaboração das RM brasileiras, através da adaptação de conceitos e métodos oriundos da geografia francesa. Na atualidade, o órgão apenas acompanha a evolução das RM e produz estudos para subsidiar a elaboração de critérios nacionais para sua identificação.

A Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, além de instituir as RM, estabeleceu outras providências, a saber: definiu dois órgãos para regulamentação - o conselho deliberativo e o conselho consultivo - e suas competências; delimitou que o Estado seria o responsável pelas despesas com esses conselhos; demarcou quais seriam os serviços públicos de interesse comum (SPIC) e como poderiam ser realizados. No Art. 6º, apresenta um dado novo quando esclarece que os municípios integrados via RM têm preferência a verbas estaduais e federais para a gestão dos SPIC:

Os municípios da região metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos (BRASIL, 1973, p. 41).

A terceira legislação de incentivo à criação das RM e que também busca conceituá-las é a Constituição Federal de 1988, quando no Capítulo III, Artigo 25, Parágrafo 3º, regulamenta importantes mudanças, principalmente quanto ao ente federativo responsável pela instituição da RM:

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, 1988, p. 41).

Então, fica a cargo do Estado a autoridade de instituir as RM, mas não somente essas, como também aglomerações urbanas e microrregiões. Sendo assim, identificam-se

princípios de descentralização e autonomia municipal; supõe-se a participação da sociedade civil, e se demarca que os municípios devem ser limítrofes. Permanece a ideia inicial de viabilizar e integrar o planejamento e a execução de FPIC entre essas categorias mencionadas. Nesse contexto, é passível de interpretação que não necessariamente uma metrópole seja o município na maior posição hierárquica para a gestão das FPIC e, principalmente, a ter o direito às verbas exclusivas. Assim, a criação de uma RM não precisa necessariamente atender às características deste fenômeno geográfico: agora passa prioritariamente a ser um instrumento institucional de gestão de uma região.

Santos (2017, p. 266) analisa a descentralização mencionada e a autonomia municipal sobre outra vertente e afirma que “fica assaz exposto que o cerne da proposta é encontrar meandros que permitam a captação maior de recursos, oriundos do governo federal e estadual” Segue apontando: “os ‘mentores’, menos preocupados com o equacionamento dos problemas regionais e mais com a promoção de status e de seus interesses.” Relembra o autor que a janela aberta pela Constituição Federal motivou a criação de RM para a inclusão em programas federais, tais como: Programa Minha Casa, Minha Vida; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I e II; Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA); e as próprias Conferências Nacionais das Cidades (CNC).

Se, por um lado, a descentralização de autoridade promovida pela Constituição aproxima os municípios limítrofes da inclusão em programas federais, por outro, promove outras dificuldades e desafios, como a responsabilidade desses municípios de criarem e negociarem entre si a aprovação da regulamentação e, principalmente, terem a aprovação do Estado (através do conselho deliberativo), tarefa que já demonstrou ser longa e árdua. A exemplo disso, tem-se a RMFS, que foi instituída em 2011 e, até o momento, não conseguiu a aprovação de seu estatuto junto ao Estado. Assim, está sem o respaldo normativo necessário a uma gestão institucional e centralizada.

Se a aprovação do estatuto pelo Estado que dá seguimento às RM ou mesmo à aprovação do conselho consultivo tornaram-se processos tão demorados, pode-se concluir a dificuldade em alcançar outros objetivos mais complexos, a exemplo da formação de redes federativas de cooperação para a gestão das FPIC.

Outro ponto relevante da Constituição de 1988 é que as aglomerações Urbanas (AU) e Microrregiões (MR) entram na disputa com as RM pelas verbas exclusivas à gestão das FPIC. Contudo, a norma apenas fez a inclusão das duas categorias territoriais, sem esclarecer ou diferenciar seus conceitos, embora, desde a década de 1960, encontre-se na literatura a discussão sobre tais conceitos, a exemplo de algumas Constituições Estaduais (São Paulo), os estudos de Rochefort (1961), Davidovich; Lima (1975), entre outros.

A quarta legislação exposta neste estudo na busca de entender os conceitos sobre RM é o Estatuto da Cidade. Sua origem é a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e trata, principalmente, dos Artigos 182 e 183 da atual Constituição Federal, que buscam delimitar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano. No Artigo 182, são tratados aspectos sobre o plano diretor, a propriedade urbana e as indenizações para desapropriações de imóveis urbanos. No Artigo 183, trata-se mais especificamente de apropriação via usucapião.

Sem dúvida, a Constituição Federal de 1988 veio com a semente para direitos urbanos-ambientais nas cidades; e o Estatuto da Cidade, dotado de algumas especificações, é a prova de que a semente germinou, mas muito ainda falta para ela dar frutos. O que se observa na vida prática é que o Estatuto da Cidade não passou de mais um instrumento que depende da criação e aprovação de outras leis municipais para ter eficácia, sem as quais não resolve muitas questões. A título de exemplo da dificuldade de legitimação das leis municipais, tem-se a obrigatoriedade do plano diretor municipal - PDM (em até cinco anos da data de criação do Estatuto da Cidade, que foi em 2001) e suas atualizações (no mínimo a cada dez anos) que, segundo o Estatuto da Cidade, deve ser criado e aprovado via lei municipal. No quarto capítulo desta tese, é demonstrada a situação dos planos diretores dos municípios da RMFS.

Em suma, o Estatuto da Cidade, embora seja intitulado como um dos componentes regulatórios para as RM, pouco se atém a elas: limita-se à obrigatoriedade do plano diretor a todos os municípios que compõem uma RM, mesmo que tenham uma população inferior (vinte mil) ao limite mínimo para essa obrigação (Artigo 41), e se refere à gestão democrática das cidades apenas ao balizar sobre a obrigatoriedade da participação popular (associações representativas dos vários segmentos da comunidade) nos organismos gestores das RM (Artigo 45).

Por fim, a quinta legislação, a usar a referência temporal, orienta o conceito de RM: o Estatuto da Metrópole, criado via Projeto de Lei 3.460/2004 e só instituído como Lei nº 13.089 em 12 de janeiro de 2015, após onze anos de discussão. O Artigo 1º esclarece:

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 (BRASIL 2004).

De fato, trata-se de uma legislação muito mais esclarecedora e delimitadora que as já mencionadas neste estudo, pois veio para complementar a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade no que se refere às políticas nacionais de desenvolvimento urbano e, principalmente,

sobre as RM. Tal documento trata de muitos temas, a saber: instituição e governança interfederativa de RM e AU; instrumentos de desenvolvimento urbano integrado; e o papel de atuação da União.

No Artigo 2º, esclarece definições importantes sobre metrópole, RM, AU, FPIC, gestão plena, governança interfederativa, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e RM. Sobre esta última, estabelece “VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.” Os conceitos de PDUI e FPIC são bem discutidos nessa legislação.

O PDUI é o instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano de uma RM e aglomerações urbanas. No Artigo 12º do Estatuto da Metrópole é esclarecido que o plano diretor deverá ser um para cada município, um PDUI para o conjunto de Municípios de uma RM e abranger áreas urbanas e rurais. Esse PDUI tem um prazo máximo de três anos para efetivação, a contar da data da legislação – 2001, e depende do Plano Diretor de cada município envolvido na RM ou aglomerações urbanas.

As FPIC, principal atribuição das RM, foram mencionadas, embora de forma breve, na Constituição Federal de 1967 (duas vezes), na Constituição Federal de 1988 (uma vez) e não aparecem no Estatuto da Cidade, mas estão bem esclarecidas no Estatuto da Metrópole como os principais instrumentos na governança interfederativa para RM e aglomerações urbanas, mais especificamente delineadas nos Artigos 7º e 8º. De uma forma geral, as FPIC se caracterizam como as voltadas ao saneamento básico, transporte, mobilidade e uso do solo, expostos em legislações próprias (federal e estaduais).

Mesmo ao ter esclarecido conceitos importantes, o Estatuto da Metrópole é breve, ou seja, não se aprofunda em nenhum dos conceitos mencionados, e deixa a desejar em outras questões, como o apoio financeiro do governo federal às RM. Neste aspecto, ao observar a versão inicial proposta e o conteúdo final, enquanto a primeira apresentava um fundo específico para o desenvolvimento urbano integrado, na versão final é apenas mencionada a possibilidade. De fato, ao analisar o referido documento, percebe-se que apresenta instrumentos complementares para o Estatuto da Cidade e o planejamento municipal, mas não avança muito.

Em síntese, as legislações analisadas nesta seção tiveram como objetivo esclarecer sobre os conceitos e o histórico das RM brasileiras. Admitem-se as limitações contidas nas legislações; mas, é preciso considerar a autoridade que portam e que analisá-las é esclarecedor, pois demonstram os diversos conceitos apontados para as RM. Assim, têm-se como as principais: inicialmente, a Carta Magna de 1967, resultado de uma política nacional de desenvolvimento urbano que vingou durante toda a década de 1970; e, em seguida, a Constituição de 1988, que tornou facultativa aos Estados a criação de novas RM e, com isso,

elevou o número de institucionalizações; já os Estatutos da Cidade e da Metrópole são legislações que buscaram implementar alguns pontos mencionados nas outras legislações. Outras normativas também foram criadas e se somam às já mencionadas em busca de viabilizarem as RM, a saber: em 2003, o Ministério das Cidades foi criado; em 2005, a Lei de Consórcios Públicos foi promulgada; e, em 2007, o Comitê de Articulação Federativa (CAF), foi criado junto à Secretaria da Presidência da República para promover estratégias entre o governo federal e os governos municipais.

Cumprе ressaltar que desde a Constituição de 1988, o número de RM cresceu rapidamente no país, mas pouco surgiu de aprofundamento quanto o embasamento teórico por parte dos legisladores. Hodiernamente, são poucos os critérios nacionais que orientam a criação de novas RM. Cada Estado pode criar os próprios critérios, o que contribui para uma diversidade de arranjos institucionais. Nesse sentido, afirmam Moura et al. (2003, p. 38) que “as diferentes legislações criaram unidades regionais bastante distintas e, até certo ponto, incomparáveis.”

A inexistência de critérios definidos pela Constituição Federal ou por outras legislações específicas que traduzam conceitualmente as novas RM e as outras categorias espaciais a serem instituídas pelos estados causam distorções nas demarcações desses espaços. Mesmo que todas as unidades apresentem um padrão de ocupação que se particulariza por transcender limites político-administrativos municipais, descrevendo manchas contínuas assentadas sobre municípios autônomos, sua delimitação não expressa contornos que confluem com o fato urbano das espacialidades de aglomeração sobre as quais incidem. Sequer confere aderência à precisão conceitual que identificaria uma metrópole a partir do padrão funcional, diante das demais categorias disponíveis para classificação das unidades regionais (MOURA et al., 2003). A questão da ausência de uma unidade metropolitana que polariza a RM será mais discutida em seção própria⁴ para o assunto.

Diante da multiplicidade de conceitos apresentados, tanto para metrópoles quanto para RM, é elucidativa as reflexões de Lencioni (2008, p.112), embora se refira sobre os conceitos de uma maneira geral, que não é possível intercalar conceitos de referências teórico-metodológicas distintas “porque se torna praticamente impossível desvendar o real. Impossível porque o conceito é um instrumento e como qualquer instrumento tem que ser adequado à função que deve desempenhar.” Segue a autora afirmando que embora os conceitos se constituem elementos fundamentais para a interpretação da realidade e por meio deles é que se

⁴ 2.3.3 As regiões metropolitanas polarizadas ou não por uma metrópole

busca a explicação do real, estão distantes de serem únicos e verdades absolutas, em síntese, os conceitos são baseados nas escolhas dentre as referências teóricas.

Para ampliar a discussão sobre a urbanização brasileira, segue-se com considerações sobre a metropolização brasileira no sentido de uma reflexão de Villaça (2011, p. 55), quando afirma que o espaço urbano é criado, “um produto produzido” e não “um dado da natureza.” Ratifica o exposto no Observatório das Metrôpoles (2012, p. 2) ao defender que a metropolização é resultante do processo de urbanização, sendo capaz de “gerar dinâmicas territoriais de concentração e difusão dos artefatos econômicos, políticos, sociais e culturais em determinados aglomerados metropolitanos.” Percorrendo a reflexão em desenvolvimento, deve-se considerar que a metropolização é perceptível em múltiplas localidades, até mesmo nas que não são metrôpoles e distantes dessas.

Ademais, é necessário salientar certas particularidades que envolvem o fenômeno metropolitano. Assim, para compreender a metropolização brasileira é preciso entender um pouco mais o funcionamento e a dinâmica do capitalismo contemporâneo, especialmente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010). Reforça esta declaração Carlos (2003, p. 89): “portanto o processo de ‘metropolização’ se revela na indissociabilidade da articulação entre os vários planos do real: o econômico, o político e o social revelando o espaço enquanto condição, produto e meio do processo de reprodução da sociedade como um todo.” Nesse sentido de modificar a sociedade, reflete Marandola Jr. (2008a, p. 189) sobre o papel uniformizador dos fluxos exercido pela metropolização que estabelece um confronto entre dois sistemas que o autor define como “o exógeno, metropolitano, que traz consigo um modo de vida e uma cultura globalizada, baseada no *just in time*, que tende a homogeneizar os espaços em prol de uma lógica externa, do capital”; e o outro sistema é o endógeno, caracterizado pelos “processos de produção do espaço na escala local, que têm raízes culturais (ligadas ou não às elites locais), que procuram manter o controle da organização do espaço municipal, ao mesmo tempo que procuram tirar proveito da dinâmica metropolitana.” Além disso, a lógica e a dinâmica da metropolização sobrepõem-se à estrutura e à organização político-administrativa de planejamento e gestão do território e trazem questões que não são apenas de uma escala ampliada, mas também de um escopo alterado (BALBIM et al., 2011).

Caracteriza de forma minuciosa a discussão exposta sobre o fenômeno da metropolização Lencioni (2006) relatando características próprias a este fenômeno, como: grande intensidade de fluxos de pessoas, mercadorias e capitais; crescimento das atividades de serviços; cada vez maior demanda do trabalho imaterial; concentração de atividades de gestão e administração; cada vez maior utilização de tecnologias de informação e comunicação; grande

variedade de atividades econômicas com maior concentração de serviços de ordem superior; a exacerbação da associação entre o capital financeiro, promotores imobiliários e da indústria da construção, da produção de um modo de viver e de consumo que se espelha no perfil da metrópole.

Em suma, entender como ocorreu a urbanização e a consequente metropolização no Brasil é necessário, visto que permanecem em curso como um processo complexo e antigo que afeta a administração dos municípios como um todo e, consequentemente, a rotina de seus cidadãos. Além de tudo isso, deram origem a múltiplas implicações espaciais e sociais que as primeiras RM surgem com a função principal de criar estratégias conjuntas entre os municípios que as compõem para resolvê-las. Seguem em busca da mesma oportunidade as RM criadas posteriormente.

Interpretar a metropolização brasileira é tarefa elegida por muitos autores, como: Lencioni (2006) e Costa, Matteo e Balbim (2010). A primeira defende que a metropolização não deixa de ser continuidade da urbanização, mas tem uma natureza diferente. Segue abordando que a metropolização tanto transforma as cidades em metrópoles, “como é um processo socioespacial que impregna o espaço de características metropolitanas” (LENCIONI, 2006, p.47). A complexidade apontada pela autora é reiterada com as reflexões de Costa, Matteo e Balbim (2010) ao valorizarem o esforço do diálogo interdisciplinar, ainda que não suponham os autores a construção de consenso, visto que de maneira individual, os contributos teóricos de investigação científica e de reflexão crítica não são capazes de esgotar a compreensão sobre metropolização brasileira.

Até este momento das análises nesse texto foi demonstrada a metropolização brasileira primordialmente como um fenômeno geográfico socioespacial, ainda que tenha experimentado outras influências, como as de ordem política já discutidas. Mas, a metropolização no Brasil não se limita apenas a estar associada à urbanização de maneira geral, como na perspectiva abordada até aqui, visto que se trata de algo ainda mais complexo.

Na metropolização brasileira ocorrem dois fenômenos em paralelo e ao mesmo tempo, mas que caminham em cursos separados: a metropolização socioespacial e a institucional. Assim como já foi demonstrado que diversos são os autores que investigam a metropolização socioespacial, a institucional também é bastante discutida.

Costa, Matteo e Balbim (2010) afirmam que a metropolização institucional foi acelerada no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando fatores como a autoridade repassada aos estados federados para as institucionalizações de RM desencadearam mudanças. Balbim et al. (2011) esclarece ainda que foi intensificada na segunda

metade dos anos 1990 e, ao longo da primeira década deste século, alimentando-se pela ausência da União no que diz respeito à regulação sobre o assunto.

Arrais (2012) aponta questões gerais que incentivaram a metropolização institucional, como: *i)* uma visão polarizante dos processos demográficos e de seus rebatimentos territoriais; *ii)* uma visão de intervenção vertical, marcada pelos diferentes momentos político-institucionais, ora com o protagonismo da União, ora com o protagonismo dos estados; e *iii)* uma visão normativa, a partir da instituição de conselhos consultivos e deliberativos mirados na gestão metropolitana.

Já Firkowski (2012, p. 35) concentra-se em explicar de maneira direta a diferença entre os dois tipos de metropolização. A socioespacial tem sua origem em uma dinâmica construída historicamente por meio da inter-relação de distintos atores sociais e está além da vontade dos atores políticos e de seus interesses. Já a metropolização institucional origina-se do “caráter político, da frágil compreensão do fenômeno metropolitano e da ausência de uma política regional consistente que faz da região metropolitana a única instância regional prevista na legislação.” A autora, além de explicar a metropolização institucional, evidencia a ligação entre esta e a criação de RM.

Quanto à declaração da autora sobre as RM serem a única instância regional prevista em legislação, ainda explica que considera existente também a possibilidade dos consórcios como instrumentos de ações regionais e que estão previstos em lei, mas ressalta que são propriamente para o enfrentamento de questões mais pontuais. Assim, a RM, teoricamente, é mais abrangente e voltada ao planejamento regional integrado. Dessa perspectiva, reflete a autora que “a ausência tanto de uma política nacional de âmbito metropolitano quanto de uma política regional bem definida tem induzido à criação de regiões metropolitanas como única perspectiva da proposição de ações integradas” (FIRKOWSKI, 2012, p. 35).

Acrescenta a autora que a institucionalização de RM é um elemento caracterizador da metropolização institucional visto que “não prioriza o processo socioespacial, mas sim o político-institucional, ou seja, sua definição é legalmente atribuída por força de uma lei” (FIRKOWSKI, 2012, p. 37).

Os estudos mencionados demonstram o período de intensificação e algumas das peculiaridades sobre a metropolização institucional. Além disso, como um processo legalmente reconhecido que dá origem a institucionalizações de RM através de leis estaduais e interesses políticos formando arranjos que não correspondem obrigatoriamente a fenômenos socioespaciais e que possam ser considerados metropolitanos. Ademais, encontram-se em curso em quase todos os estados brasileiros - entes federados - revelando que esse tipo de concepção perdura em âmbito nacional.

Outro elemento considerado como incentivador da metropolização institucional é o desinteresse da União para a regulamentação quanto à criação e organização da gestão das RM desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesta perspectiva, Costa, Matteo e Balbim (2010, p. 679) afirmam que a metropolização institucional se alimentou da relativa ausência da União no que diz respeito à questão da normalização: “há um distanciamento da União da gestão metropolitana, o que reflete tanto as condicionantes institucionais do federalismo brasileiro quanto a dimensão política da questão.” Acrescentam que a União “deveria assumir, inclusive no que diz respeito ao eventual papel das RM face à promoção/facilitação dos processos de desenvolvimento regional/nacional.”

Admite-se que da urbanização à metropolização, em seus dois tipos, é possível identificar vários momentos e, dentre estes, têm-se dois bem distintos que se relacionam com a temática desta pesquisa: um com RM instituídas por leis federais e outro por leis estaduais. No primeiro momento, a metropolização socioespacial deu origem a RM geridas por uma política de desenvolvimento nacional e um planejamento urbano centralizado, tecnocrático e autoritário. As RM criadas neste primeiro momento eram vistas como elementos estratégicos do projeto nacional, por isso concentravam-se investimentos principalmente para a modernização dos circuitos da produção comandados pelas metrópoles. Em outras palavras, a política metropolitana era centralizada pela União que também geria os estados e consequentemente os municípios (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010).

No segundo momento, considerado como a metropolização institucional, RM foram instituídas por leis estaduais, especificamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que se apresentava com o objetivo político de descentralização administrativa. Mas, o resultado deste cenário político em que os estados passaram a legislar sobre a questão metropolitana foi de entendimentos diversos, bem como de soluções e arranjos institucionais múltiplos baseados em legislações próprias de cada estado - unidade federada (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010). Além disso, a gestão metropolitana foi “esvaziada de efetivo poder, autonomia e recursos; por incumbências concorrentes e compartilhadas que ainda devem ser arrançadas entre os entes federados; e pela necessidade de se instituir um marco legal e público que dê conta da associação entre os entes federados” (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010, p. 677). Assim, estes autores defendem que a metropolização institucional vem acompanhada de uma fragmentação institucional da gestão metropolitana, apoiada também em Costa et al. (2018).

Embora em Costa et al. (2018, p. 31) seja reconhecida a contribuição do Estatuto da Metrópole, Lei Federal no 13.089 de 12 de janeiro de 2015, para as RM, ainda assim os autores afirmam que “a fragmentação institucional na gestão metropolitana justificava-se pela

inexistência de uma legislação específica, no plano federal, para orientar e regular a governança.”

Enfim, Costa, Matteo e Balbim (2010, p. 675) assim resumem a metropolização brasileira: “o avanço do processo socioespacial de metropolização se faz acompanhar de um intenso processo de metropolização institucional que, contudo, não traduz um efetivo fortalecimento ou valorização da questão metropolitana no país.”

Diante do exposto até este momento, já é possível convocar os leitores à reflexão de que dentro do universo das RM brasileiras existem dois conjuntos: um com as RM instituídas por leis federais, resultado de um fenômeno socioespacial, e outro com as instituídas por leis estaduais resultado de um fenômeno institucional, político e que não prioriza o fenômeno socioespacial considerado no primeiro conjunto.

Afinal, a urbanização e a metropolização tornaram-se importantes e ganharam espaço nos estudos e debates devido às consequências geradas pelo processo contínuo que abrigam e às implicações sociais, políticas e econômicas que se instalaram, e que só crescem a cada ano.

Realizar essas discussões iniciais em torno das definições e particularidades que envolvem o fenômeno metropolitano brasileiro da urbanização à metropolização é necessário para o entendimento dos conteúdos seguintes sobre a institucionalização de RM como instrumento institucional de gestão e a gestão das RM brasileiras, bem como a compreensão do sentido maior deste segundo capítulo: RM, uma questão de gestão.

2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÃO METROPOLITANA COMO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL DE GESTÃO

Nesta seção, inicialmente parte-se de discussões de alguns autores sobre os múltiplos conceitos para RM; segue-se com dados informacionais sobre a distribuição destas no território nacional; e, por fim, demonstra-se de maneira atualizada uma classificação quanto a serem polarizadas por metrópoles e outras realidades (não polarizadas por uma metrópole). Ressalta-se que as RM consideradas nas análises são baseadas nas informações do IBGE (2019). Em outras palavras, as institucionalizadas e reconhecidas oficialmente pelo Estado que os dados são compilados e divulgados pelo IBGE semestralmente.

Com as análises dispostas nesta seção, convoca-se à reflexão sobre a institucionalização de RM brasileiras na contemporaneidade não ser mais obrigatoriamente

resultado de um fenômeno geográfico socioespacial, passando a um instrumento institucional para viabilizar a gestão regional. Com o sentido exposto corroboram autores como Moura et al. (2003) quando afirmam que, diferentemente da primeira fase, considerada antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a segunda geração de RM, reconhecida pela autoridade estatal para instituí-las, tem como objetivo fomentar o planejamento regional.

2.3.1 Regiões Metropolitanas e aspectos vinculados

As nove primeiras regiões metropolitanas do Brasil foram instituídas na década de 1970 por legislação federal e, de certa forma, baseadas em estudos do IBGE que apresentavam estas unidades como resultantes de um fenômeno geográfico socioespacial, embora frutos de uma política econômica federal de desenvolvimento caracterizada, principalmente, por autoritarismo político e centralização financeira. Consequentemente, não foi ouvida a sociedade civil. A Constituição de 1988 trouxe novos rumos diante da sua tendência à descentralização do poder e, assim, surgem muitas outras RM. Todavia, deve-se esclarecer que mesmo tendo surgido um número muito maior de RM baseadas na Constituição de 1988 do que baseadas na Constituição de 1967, naquele momento, segundo Souza (2001), Guia (2001) e Azevedo e Guia (2004), a questão metropolitana não era prioritária. Souza (2001) ressalta que do total de 94 (noventa e quatro) propostas perante a Comissão de Organização do Estado, apenas 15 (quinze) foram sobre RM. E quando a Constituinte chegou à fase final dos trabalhos, das 35.111 (trinta e cinco mil cento e onze) emendas de parlamentares e 120 (cento e vinte) da sociedade recebidas, apenas 14 (catorze) emendas tratavam das RM.

No mesmo sentido que Souza (2001), expressa Guia (2001 p. 413) quando destaca “o período que tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema metropolitano na Constituinte de 1988, levando ao tratamento genérico que foi dado como último resultado dos debates sobre o problema das metrópoles.”

Já no âmbito dos estudos acadêmicos, Santos (2017, p. 257) aponta o empenho para a concepção do conceito de RM, e evidencia a relação existente entre RM, metropolização, metrópole e urbanização: “não se pode dissociar do que se compreende como metropolização, em concomitância com a materialização do processo, que é a constituição ou, ao menos, a anunciação da metrópole, enquanto forma-conteúdo específico no bojo da urbanização.”

Esclarece ainda o autor que, no âmbito da legalidade, está claro que uma RM é entendida como uma deliberação política. Acrescenta que, no que diz respeito aos pressupostos

teóricos, é seminal ir além desse reducionismo, o que evita encerrar a reflexão em determinantes jurídicas, como se a elaboração conceitual sobre o que seria a RM tivesse início, sobretudo hoje, no seio das assembleias legislativas estaduais. Do mesmo modo que a análise sobre as cidades deve ir além do marco jurídico da criação de um município, as reflexões sobre as RM precisam superar institucionalidade, ainda que tal aspecto não deva ser perdido de vista por completo (SANTOS, 2017).

No mesmo sentido exposto pelo autor, Moura, Libardi e Barion (2006) declaram que, diante da inexistência de critérios e normas delimitadores que explicitem conceitualmente as RM a serem instituídas pelos estados ou instruem demarcações e classificações regionais, a ordem de fenômenos (econômicos, socioculturais e ambientais) determinantes dessas unidades não se traduz nos conceitos concebidos pelos projetos de institucionalização. Além disso, os autores agregam que o caráter político que vem induzindo à formalização de unidades regionais não supera o conflito existente entre os limites definidos oficialmente e a natureza e os contornos das espacialidades resultantes dos processos aglomerativos. Outro ponto acrescentado pelos autores como agravante ao contexto nacional é a ausência de projetos estaduais integrados de regionalização que leva a distorções no âmbito da finalidade e hierarquização das categorias institucionalizadas por meio da faculdade adquirida pelos estados, diante da Constituição Federal de 1988.

Diante do exposto, o fenômeno metropolitano contemporâneo gera novas formas de ordenação na atualidade, como ocorre nas formas atuais das sedes de RM e nas próprias RM. Neste sentido, expressam Firkowski (2009) e Marandola Jr. (2010).

Firkowski (2009) aponta como elemento importante a dissociação na atualidade sobre a diferenciação do que vem a ser uma metrópole e RM, sendo que aquela, como fenômeno socioespacial, não necessariamente pode ser presente na última. Embora certas vezes se misturem; principalmente quando a análise parte da necessidade de estabelecer bases de dados para o trabalho efetivo. Esclarece ainda a autora que uma metrópole é consequência da complexidade crescente do processo de urbanização e de seu estágio mais avançado que é a metropolização; RM vem de “interesses políticos e de uma política urbano-regional mal definida, com ausência de critérios funcionais que permitiriam dar sentido a esse recorte espacial” (FIRKOWSKI, 2009, p. 391).

Marandola Jr. (2010, p 187) explica que “estas metrópoles se caracterizam também pelo relativo peso menor da cidade-sede, estabelecendo outra articulação hierárquica no espaço metropolitano, multidirecional.” Ressalta o autor a “necessidade, portanto, de olhar para as regiões metropolitanas de maneira desagregada, ou seja, na escala intrarregional, procurando

ressaltar sua heterogeneidade e a complexidade das interações espaciais e de centralidades no seu interior.”

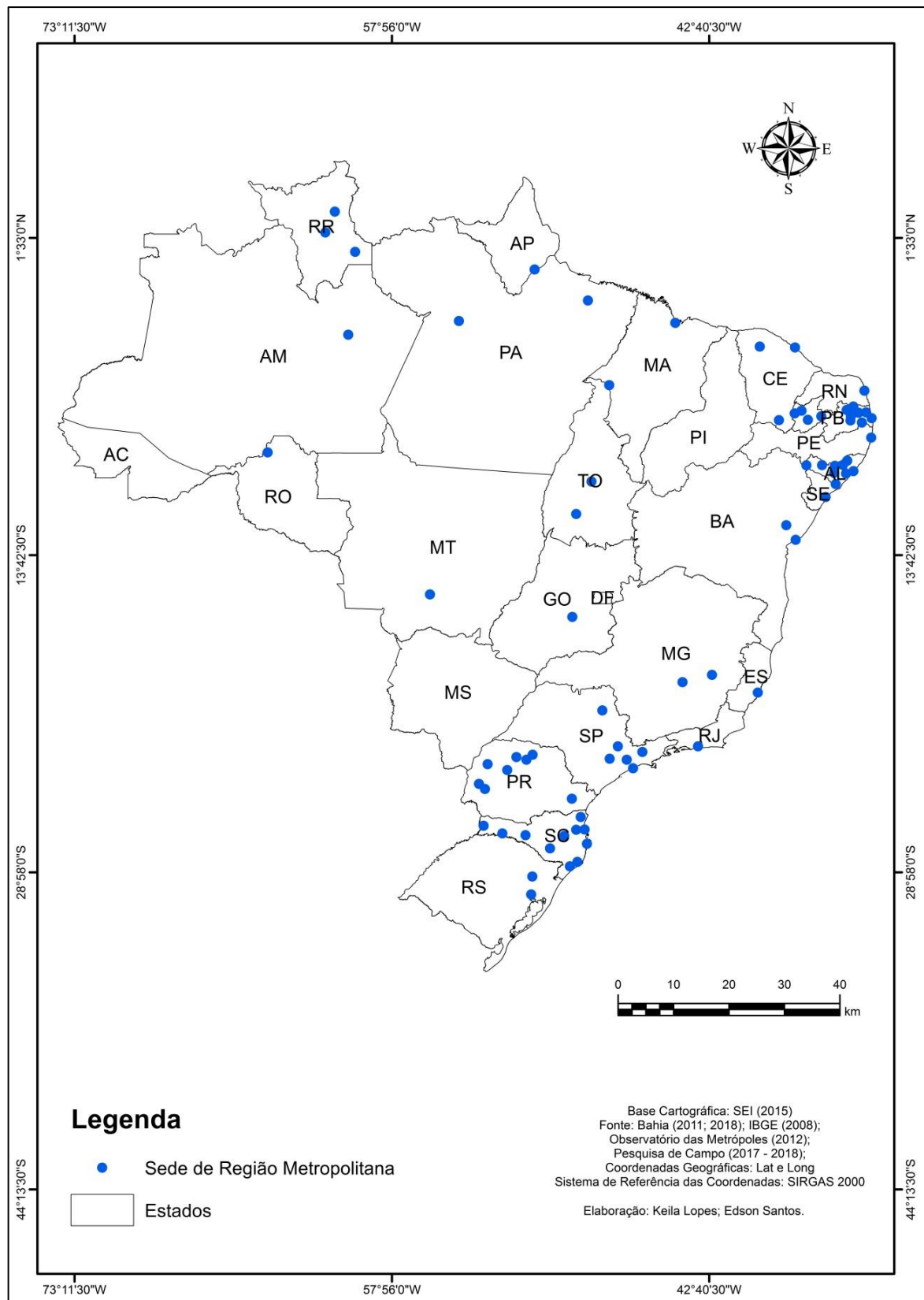
Marandola Jr. (2010) acrescenta a relevância do grau de inibição e de autonomia que os municípios envolvidos numa determinada dinâmica metropolitana possuem em relação aos processos exógenos de organização e produção do espaço. A literatura urbana tende a atribuir à sede metropolitana um grau quase onipresente de inibição frente às demais cidades. E, assim, justifica a existência de apenas dois níveis hierárquicos nas regiões metropolitanas: a sede e os demais municípios. No entanto, o que se percebe nesses novos processos de metropolização é a crescente descentralização nas metrópoles antigas e a gênese das mais recentes já com uma divisão de funções bastante significativa. O autor exemplifica estes novos processos de metropolização com a Região Metropolitana de Campinas.

Incorre que, para minimizar as distorções ocorridas nas institucionalizações das RM, é pertinente a criação de legislações mais explicativas. Além do que, o mais importante é entender que as RM deveriam ser primeiramente criações sociais que resultam da interação entre municípios antes de se basear em aspectos políticos locais e até mesmo regionais que não consideram nem dados socioespaciais, nem legislações. Na esteira deste argumento, ressalta-se que ser parte de uma região metropolitana é ser um agente articulador político de uma região, considerando que a necessidade de organização e planejamento territoriais extrapolam o domínio municipal individual. Teoricamente, a integração dos municípios de uma RM deveria ser anterior à legitimação pela legislação.

2.3.2 A distribuição geográfica

Na atualidade, totalizam 74 (setenta e quatro) as RM do Brasil (IBGE, 2019). Muitas outras estão em busca de institucionalização. Portanto, este número sofre mudanças constantes. Quanto à distribuição geográfica, a Figura 3 e os Quadro de 1 a 5 foram construídos para melhor visualização destes dados.

Figura 3: Brasil - Mapa temático com as regiões metropolitanas brasileiras por estado – 2019



Mesmo com as limitações encontradas diante da dinâmica dos dados, mencionadas na metodologia deste estudo, a seguir são expostas as RM do Brasil categorizadas por grande

região e estado, nos Quadros 01 a 05, acompanhadas de outros dados, como tipo de lei pela qual foi constituída e ano, além de algumas análises:

Quadro 1: Regiões metropolitanas na região Norte - 2019

Estado	Região Metropolitana	Legislação	Total por estado
Amapá	RM Macapá	LCE 21/2003	1
Amazonas	RM Manaus	LCE 52/ 2007	1
Pará	RM Belém	LCF 14/1973	2
	RM Santarém	LCE 079/ 2012	
Rondônia	RM Porto Velho	LCE 3.654/2015	1
Roraima	RM da Capital	LCE 130/2007	3
	RM Central	LCE 130/2007	
	RM do Sul do Estado	LC 130/2007	
Tocantins	RM Palmas	LCE 90/2014	2
	RM Gurupi	LCE 93/2014	
Total por região			10

Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019) (Continuação...)

Quadro 2: Regiões metropolitanas na região Nordeste – 2019

Estado	Região Metropolitana	Legislação	Total por estado
Alagoas	RM de Maceió	LCE 18/1998	9
	RM Agreste	LCE 27/2009	
	RM do Vale do Paraíba	LCE 30/2011	
	RM da Zona da Mata	LCE 31/2011	
	RM de Palmeira dos Índios	LCE 32/2012	
	RM de Caetés	LCE 35/2012	
	RM do Sertão	LCE 36/2012	
	RM São Francisco	LC 33/2012	
	RM do Médio Sertão	LC 39/2013	

(Continua...)

(...Continuação)

Estado	Região Metropolitana	Legislação	Total por estado
Bahia	RM Salvador	LCF 014/1973	2
	RM Feira de Santana	LCE 35/2011	
Ceará	RM Fortaleza	LCF 014/1973	3
	RM Cariri	LCE 078/2009	
	RM Sobral	LCE 168/2016	
Maranhão	RM Sudoeste Maranhense	LCE 89/2005	2
	RM Grande São Luís	LCE 174/2015	
Paraíba	RM João Pessoa	LCE 59/2003	12
	RM Campina Grande	LCE 92/2009	
	RM Guarabira	LCE 101/2011	
	RM Patos	LCE 103/2011	
	RM de Esperança	LCE 106/2012	
	RM de Cajazeiras	LCE 107/2012	
	RM do Vale do Piancó	LCE 109/2012	
	RM de Barra de Santa Rosa	LCE 110/2012	
	RM do Vale do Mamanguape	LCE 116/2013	
	RM de Sousa	LCE 117/2013	
	RM de Itabaiana	LCE 118/2013	
	RM de Araruna	LCE 119/2013	
Pernambuco	RM Recife	LCF 014/1973	1
Rio Grande do Norte	RM Natal	LCE 152/1997	1
Sergipe	RM Aracaju	LCE 25/1995	1
Total por região			31

Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Quadro 3: Regiões metropolitanas na região Centro-Oeste - 2019

Estado	Região Metropolitana	Legislação	Total por estado
Goiás	RM Goiânia	LCE 27/1999	1
Mato Grosso	RM Vale do Rio Cuiabá	LCE 359/2009	1
Total da região			2

Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Quadro 4: Regiões metropolitanas na região Sudeste - 2019

Estado	Região Metropolitana	Legislação	Total por estado
Espírito Santo	RM Grande Vitória	LCE 318/ 2005	1
Minas Gerais	RM Belo Horizonte	LCF 014/1973	2
	RM Vale do Aço	LCE 122/2012	
Rio de Janeiro	RM Rio de Janeiro	LCF 020/1974	1
São Paulo	RM São Paulo	LCF 014/1973	6
	RM Baixada Santista	LCE 815/1996	
	RM Campinas	LCE 870/2000	
	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	LCE 1.166/2012	
	RM de Sorocaba	LCE 1.241/2014	
	RM Ribeirão Preto	LCE 1.290/2016	
Total da região			10

Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Quadro 5: Regiões metropolitanas na região Sul - 2019

Estado	Região Metropolitana	Legislação	Total por estado
Paraná	RM Curitiba	LCF 014/ 1973	8
	RM Londrina	LCE 81/ 1998	
	RM Maringá	LCE 83/1998	
	RM de Umuarama	LCE 149/ 2012	
	RM Toledo	LCE 184/ 2015	
	RM Campo Mourão	LCE 185/ 2015	
	RM Cascavel	LCE 186/ 2015	
	RM Apucarana	LCE 187/ 2015	
Santa Catarina	RM Norte/Nordeste Catarinense	LCE 162/ 1998	11
	RM Vale do Rio Itajaí	LCE 162/ 1998	
	RM Tubarão	LCE 221/ 2002	
	RM Carbonífera	LCE 221/ 2002	
	RM Foz do Rio Itajaí	LCE 221/ 2002	
	RM do Alto do Vale do Rio Itajaí	LCE 523/ 2010	
	RM Lages	LCE 495/ 2010	
	RM Chapecó	LCE 523/ 2010	
	RM do Contestado	LCE 571/ 2012	
	RM do Extremo Oeste	LCE 571/ 2012	
	RM Florianópolis	LCE 636/ 2014	
Rio Grande do Sul	RM Porto Alegre	LCF 014/1973	2
	RM da Serra Gaúcha	LC14.293/2013	
Total da região			21

Fonte: IBGE (2019)**Elaboração:** LOPES, Keilla P. S. (2019)

Os Quadros 1 a 5 demonstram dados sobre a situação quantitativa atual (2019) das RM brasileiras. A partir dessas informações, de forma abrangente e integrada, pretendem-se discutir outras variáveis relevantes que favoreçam o entendimento ou, pelo menos, fomentem debates sobre as RM brasileiras.

Neste momento da tese, optou-se pela análise quantitativa apenas como ponto de partida para as análises dos dados já expostos no *site* do IBGE. Não foi objetivo aqui ignorar o modelo de pesquisa qualitativa e suas vantagens diante da realidade social; apenas optou-se em usá-la posteriormente, no estudo de caso. Para tanto, tornaram-se necessárias novas tabelas e gráficos para ilustrarem de maneira sistematizada as análises quantitativas desveladas.

A primeira análise partiu do quantitativo de RM por região geográfica. A Tabela 2 resume essas informações e o Gráfico 2 ilustra os dados de forma que facilita a visualização.

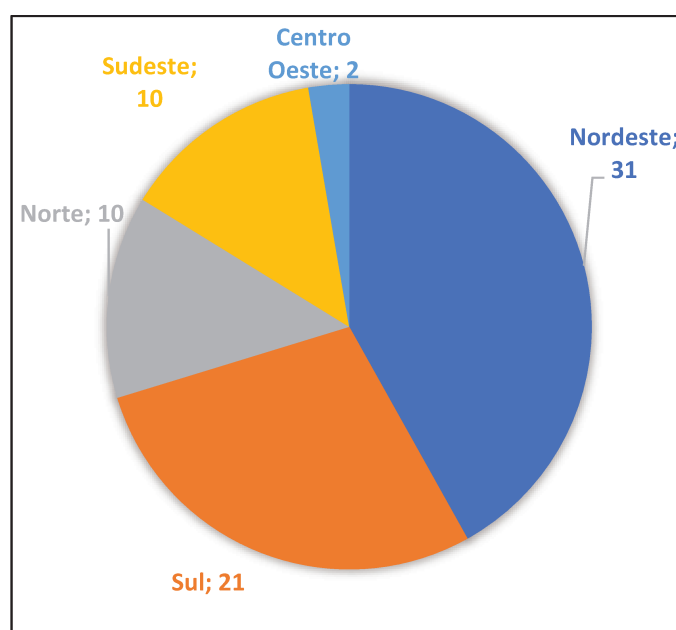
Tabela 2: Regiões metropolitanas por região geográfica - 2019

Região geográfica	Total de RM
Nordeste	31
Sul	21
Norte	10
Sudeste	10
Centro-oeste	02
TOTAL	74

Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Gráfico 2: Regiões metropolitanas do Brasil categorizadas por regiões geográficas - 2019



Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Conforme exposto na Tabela 2 e melhor visualizado no Gráfico 2, o Nordeste é a região geográfica brasileira que possui maior número de RM, 31(trinta e uma), seguida na ordem decrescente da região Sul, com 21 (vinte e uma) RM, Norte e Sudeste, com 10 (dez) RM cada e, por último, a região Centro-oeste, com apenas 2 (duas) RM.

Seguindo a investigação, buscaram-se as datas de institucionalizações de todas as RM brasileiras. Esses dados estão demonstrados na Tabela 3 e apresenta-se o Gráfico 3 para melhor visualização dos resultados encontrados.

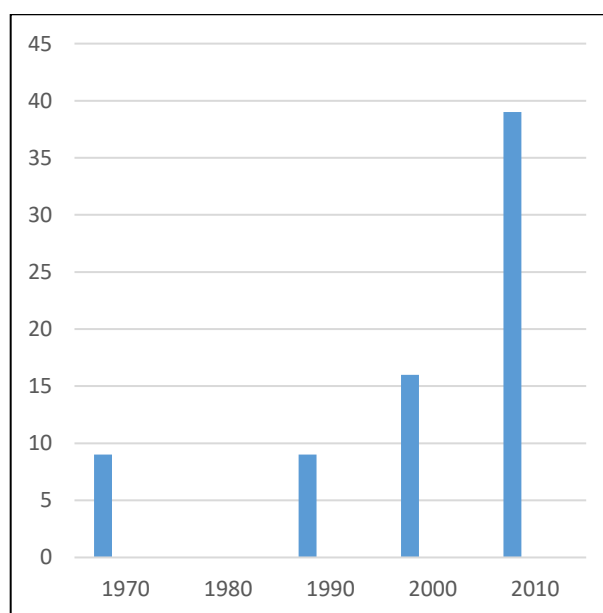
Tabela 3: Regiões metropolitanas instituídas no Brasil de 1970 a 2010

Período	Número de RM Institucionalizadas
1970	9
1980	0
1990	9
2000	16
2010	40
Total	74

Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Gráfico 3: Regiões metropolitanas brasileiras instituídas entre as décadas de 1970 a 2010



Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Do total das 74 (setenta e quatro) RM, 9 (nove) foram criadas na década de 1970. Não foram criadas RM na década de 1980. Outras 9 (nove) foram institucionalizadas na década de 1990; 16 (dezesesseis) na década de 2000; 40 (quarenta) na década de 2010. Convoca a atenção

que mais da metade (54%) do total das RM foi criada na década de 2010, que ainda não terminou (dados até junho de 2019).

Na década de 1990, surgiram 9 (nove) RM; na década seguinte, 2000, surgiu quase o dobro de RM. Assim, ocorreu quase o mesmo número de institucionalizações na década de 2000, ou seja, 16 (dezesesseis) RM, e nos 30 (trinta) anos contados a começar do surgimento da primeira RM brasileira na década de 1970, 18 (dezoito) RM. Se comparado o quantitativo de 2000, isto é 16 (dezesesseis) RM, à década seguinte de 2010, mais que duplica o número passando a 40 (quarenta) RM. Assim, apresenta-se um crescimento exponencial a partir da década de 1990, e um crescimento ainda maior na década de 2010.

Embora Santos (1993, p. 75) afirmasse que as RM já superavam as denominadas legalmente na década de 1970 ao declarar que foram “criadas por lei para atender a critérios certamente válidos, de um ponto de vista oficial, à época de sua fundação. Hoje, na verdade, a elas se podem acrescentar outras ‘regiões urbanas’, que mereceriam idêntica nomenclatura”. Ainda assim, o quantitativo atual supera toda e qualquer previsão de crescimento. Assim, a constatação do recorte temporal conduziu a um questionamento: quais fatores ocorreram no Brasil nessas décadas ou anteriormente que podem ser considerados como incentivadores do número de institucionalizações de RM?

Lopes (2017) defende, pelo menos, três fatores: a abertura da legislação na Constituição Federal de 1988, passando aos Estados federados a autoridade de instituir suas RM; tornaram-se uma alternativa para viabilizar a execução das FPIC diante do crescimento urbano das últimas décadas; e disputa por verbas federais destinadas às RM.

Admite-se que, nesse período, ocorreram no país diversas iniciativas motivadoras desse processo ainda em curso de institucionalizações de RM. Diante dos autores e das reflexões já mencionados neste estudo, são mais evidentes dois fatores principais: a expectativa por verbas federais voltadas especificamente à RM - visto ser esta uma das preocupações dos políticos estaduais - e também por ter sido a década anterior (1980) caracterizada pela escassez de recursos públicos; e a modificação na Constituição Federal de 1988, que transferiu a autoridade para institucionalização de RM.

Ratifica o primeiro fator mencionado desse contexto incentivador e promissor às fundações de RM, embora limitado ao estado da Bahia, um estudo de Santos (2017, p. 255), no qual se revela que as discussões acerca da criação de novas RM cresceram nas décadas de 1990 e 2000, principalmente em função de uma série de aprovações, destituições e restituições de propostas e apresenta indícios que explicam o fato muito além da justificativa descrita nos projetos de alavancar o desenvolvimento regional: “todos os projetos possuem como

polarizadoras importantes cidades médias, cujos gestores e ‘lideranças’ políticas locais parecem ser os maiores interessados.”

Ainda no mesmo sentido exposto, e sobre uma RM do estado da Bahia, Santos (2017, p. 262) analisa a proposta de criação da Região metropolitana de Feira de Santana (RMFS) e afirma: “na verdade, o que há é o fato de se utilizar desse interstício legal porque acreditam garantir maior parcela de recursos para os municípios. Isso aparece em todas as ideias, em especial, para a cidade polo, o que permite levantar, de início, alguns questionamentos.”

Diante do período revelado para o exponencial crescimento do número de RM no Brasil, conclui-se a importância que teve a transmutação de jurisprudência da União para os estados do processo de institucionalização das RM conforme Capítulo III, Artigo 25, Parágrafo 3. Defende-se que essa aproximação dos municípios à autoridade para instituir RM viabilizou, por conseguinte, a concepção vertiginosa de RM nas décadas seguintes à promulgação da Constituição Federal.

Outros fatores podem ser considerados como motivadores ao processo de institucionalizações de RM, como: omissão na Constituição Federal atual quanto às regras delimitadoras para o estabelecimento das RM; expectativas de prestígio e, consequentemente, aumento de poder político para os municípios envolvidos em uma RM; a dimensão política ou razões ideológicas de se sentir um residente de uma RM; o incentivo dos estados à gestão cooperativa de municípios; a pressão de lideranças sociais em processos de planejamento com viés regional; interesse em promoção de lideranças políticas locais e regiões, que tanto se apresenta com a finalidade de fortalecer e reafirmar as existentes como de criar e estimular novas lideranças etc.

Admite-se que os fatores mencionados são motivadores às criações de RM, mas não deveriam ser suficientes para que fossem criadas 65 (sessenta e cinco) RM nas últimas 3 (três) décadas, ou seja, 88% das RM brasileiras foram institucionalizadas a partir de 1990.

De fato, o que se pode afirmar ao analisar a metropolização brasileira é a constituição de dois fenômenos paralelos quanto as RM: um socioespacial e outro institucional. Este último consiste na instituição de RM pelos estados da Federação, em territórios que não possuem necessariamente reconhecido o processo socioespacial com origem em uma metrópole (BALBIM et al., 2011).

Ainda em referência à Tabela 3 e ao Gráfico 3, outro fator revelado é que na década de 1980 não foram institucionalizadas RM. Em uma análise conjuntural da década, baseado na visão de autores que escrevem sobre a temática metropolitana, motivações diversas constituíram esse cenário desfavorável à criação de RM. Aponta-se neste estudo a crise estatal,

por ser a mais ampla e, assim, englobar muitas outras motivações. Nessa década, a conjuntura nacional (política, econômica e financeira) resultou em carência de investimentos públicos em amplos setores e as questões metropolitanas foram obrigadas, momentaneamente, a ser abandonadas. Convergem neste sentido os autores abaixo mencionados.

Davidovich (2015, p. 199) explica que a crise metropolitana tem sua gênese na crise do Estado: “a crise metropolitana se manifestava também na deterioração do ambiente construído, dos serviços e da infraestrutura, traduzindo dificuldades de substituir o capital velho por um capital novo.” Ressalta a autora que, além da redução de recursos externos para investimentos, principalmente através do estancamento do mercado internacional de crédito que no passado beneficiou o Brasil diretamente, outros aspectos constituíram o cenário, como: os encargos da dívida externa e interna e a perda do suporte financeiro de vários fundos setoriais, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Segue a autora a caracterizar a “década perdida” para o período carente de investimentos que resultou na crise fiscal e financeira do Estado e a desaceleração da economia que “acarretaram forte queda de recursos financeiros e de investimentos nas regiões metropolitanas, cujos quadros institucionais entraram em colapso ou passaram a sofrer progressivo esvaziamento” (DAVIDOVICH, 2015, p. 199).

Assim como Davidovich (2015), Rolnik e Somekh (2000, p. 85-86) descrevem as decorrências da crise do Estado na década de 1980 como o principal fator de desaceleração na criação de RM e acrescentam a extinção de órgãos que atuavam na gestão metropolitana e a redemocratização ao quadro do período em questão: “com a carência de investimentos públicos federais, os organismos federais que atuavam no desenvolvimento urbano desapareceram, enfraquecendo também o poder das estatais urbanas.” Sobre a redemocratização, os autores ressaltam: “ao mesmo tempo, com a volta da vida política, entram em cena atores sociais e governos locais cujas demandas não eram contempladas nas entidades metropolitanas.” Assim, este novo momento de intermediação política levou as entidades de gestão das RM a não serem priorizadas, e algumas regiões chegaram a ser desfeitas.

Diante da escassez de financiamentos externos, o desprovimento de recursos públicos perpetuou durante toda a década de 1980 e retraiu não somente o principal incentivo à criação de RM - as expectativas às verbas federais -, como também toda a estrutura burocrática governamental que administrava a promoção do desenvolvimento urbano de forma geral e, mais especificamente, de áreas metropolitanas.

Lopes (2017) ressalta que o crescimento apenas numérico das RM nas últimas décadas não garante melhorias para a população destas regiões. Na essência, as RM são espaços privilegiados para negociação política que devem gerar melhores condições de vida para os

cidadãos e atender ao objetivo para o qual foram idealizadas de viabilizar as FPIC entre os municípios envolvidos.

Em síntese, a análise das datas das institucionalizações da RM brasileiras revelou um recorte temporal que, ao ser analisado, demonstrou motivações que induziram o crescimento do quantitativo de RM a partir de 1990 e inibiram as institucionalizações na década de 1980. A compreensão desses aspectos é necessária e relevante para o estudo principal desta tese sobre a RMFS, visto que fora institucionalizada na década de 2010 que é elemento das conclusões desta parte do estudo.

A necessidade de realizar essas análises com o universo de RM brasileiras atualizado foi notória, visto que permitiu a esta tese, e pode servir a outros interessados pelo assunto, obter informações atualizadas e algumas análises e direcionamentos necessários para a elucidação de diversas reflexões em torno das institucionalizações apresentadas a seguir.

2.3.3 Regiões metropolitanas polarizadas ou não por uma metrópole

Cumprе salientar que nesta seção considera-se a classificação exposta pelo IBGE (2008) quanto às metrópoles brasileiras, exposta em seção anterior⁵

No sentido de melhor caracterizar e contribuir para a análise do fenômeno que compreende as RM brasileiras, busca-se base no IBGE (2008) e IBGE (2019) para a identificação entre estas as polarizadas por uma metrópole e, entre as outras, quais as classificações para as suas cidades polos.

Como exposto anteriormente na Figura 2 - Proposta de classificação do IBGE (2008), - ocorre uma hierarquia entre as cidades brasileiras, composta por cinco grandes níveis, e alguns destes são subdivididos em dois ou três subníveis, a saber: Metrópoles (subníveis: grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole); Capitais regionais (subníveis: Capital regional A, Capital regional B e Capital regional C); Centros sub-regionais (subníveis: Centro sub-regional A e Centro sub-regional B); Centros de zona (subníveis: Centro de zona A e Centro de zona B) e os Centros locais. Com base nesta classificação exposta, foi construída nesta tese a composição contemporânea das RM brasileiras polarizadas por metrópoles e outras realidades. Para demonstrar tal análise, inicialmente foi necessário construir os Quadros 6 e 7, respectivamente, com as RM instituídas por lei federal e as instituídas por leis estaduais, visto

⁵ 2.2 Da urbanização à metropolização brasileira

já ter sido demonstrado neste estudo que a Constituição Federal de 1988, mais precisamente com concessão aos estados da autoridade de instituir suas RM, ser o principal marco para as RM brasileiras.

Quadro 6: As regiões metropolitanas instituídas por lei federal

ESTADO	NOME	ANO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO
Bahia	RM de Salvador	1973
Ceará	RM de Fortaleza	1973
Minas Gerais	RM de Belo Horizonte	1973
Pará	RM de Belém	1973
Paraná	RM de Curitiba	1973
Pernambuco	RM de Recife	1973
Rio de Janeiro	RM do Rio de Janeiro	1974
Rio Grande do Sul	RM de Porto Alegre	1973
São Paulo	RM de São Paulo	1973

Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

As nove primeiras RM brasileiras demonstradas no Quadro 6 foram instituídas por leis federais na década de 1970, e todas são polarizadas por metrópoles, capitais dos estados, segundo a classificação do IBGE (2008). O Quadro 7, entretanto, já revela outra realidade:

Quadro 7: Regiões metropolitanas instituídas por leis estaduais até 2019

ESTADO	NOME	ANO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	CIDADE-POLO	CLASSIFICAÇÃO DA CIDADE-POLO NO IBGE (2008)
Alagoas	RM de Maceió	1998	Maceió	Capital Regional A
	RM do Agreste	2009	Arapiraca	Capital Regional C
	RM do Vale do Paraíba	2011	Viçosa	Centro Sub-regional B
	RM da Zona da Mata	2011	União dos Palmares	Centro de Zona A
	RM do Sertão	2012	Delmiro Gouveia	Centro de Zona B
	RM de Palmeira dos Índios	2012	Palmeira dos Índios	Centro de Zona A

(Continua...)

(Continuação)

ESTADO	NOME	ANO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	CIDADE-POLO	CLASSIFICAÇÃO DA CIDADE-POLO NO IBGE (2008)
	RM de Caetés	2012	São Miguel dos Campos	Centro de Zona A
	RM do Médio Sertão	2013	Santana do Ipanema	Centro Sub-regional B
	RM do São Francisco	2012	Penedo	Centro de Zona A
Amazonas	RM de Manaus	2007	Manaus	Metrópole
Amapá	RM de Macapá	2003	Macapá	Capital Regional C
Bahia	RM de Feira de Santana	2011	Feira de Santana	Capital Regional B
Ceará	RM do Cariri	2009	Juazeiro do Norte	Capital Regional C
	RM de Sobral	2016	Sobral	Capital Regional C
Espírito Santo	RM da Grande Vitória	2005	Vitória	Capital Regional A
Goiás	RM de Goiânia	1999	Goiânia	Metrópole
Maranhão	RM do Sudoeste Maranhense	2005	Imperatriz	Capital Regional C
	RM da Grande São Luís	2015	São Luís	Capital Regional A
Minas Gerais	RM do Vale do Aço	2012	Ipatinga	Capital Regional C
Mato Grosso	RM do Vale do Rio Cuiabá	2009	Cuiabá	Capital Regional A
Pará	RM de Santarém	2012	Santarém	Capital Regional C
Paraíba	RM de João Pessoa	2003	João Pessoa	Capital Regional A
	RM de Campina Grande	2009	Campina Grande	Capital Regional B
	RM de Guarabira	2011	Guarabira	Centro Sub-regional A
	RM de Patos	2011	Patos	Centro Sub-regional A
	RM de Esperança	2012	Esperança	Centro Local
	RM de Cajazeiras	2012	Cajazeiras	Centro Sub-regional A
	RM do Vale do Piancó	2012	Piancó	Centro de Zona B

(Continua...)

(...Continuação)

ESTADO	NOME	ANO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	CIDADE-POLO	CLASSIFICAÇÃO DA CIDADE-POLO NO IBGE (2008)
	RM de Barra de Santa Rosa	2012	Barra de Santa Rosa	Centro Local
	RM do Vale do Mamanguape	2013	Mamanguape	Centro de Zona A
	RM de Itabaiana	2013	Itabaiana	Centro de Zona A
	RM de Araruna	2013	Araruna	Centro de Zona B
Paraná	RM de Londrina	1998	Londrina	Capital Regional B
	RM de Maringá	1998	Maringá	Capital Regional B
	RM de Umuarama	2012	Umuarama	Centro Sub-regional A
	RM de Toledo	2015	Toledo	Centro Sub-regional A
	RM de Campo Mourão	2015	Campo Mourão	Centro Sub-regional A
	RM de Cascavel	2015	Cascavel	Capital Regional B
	RM de Apucarana	2015	Apucarana	Centro Sub-regional A
Rio Grande do Norte	RM de Natal	1997	Natal	Capital Regional A
Rondônia	RM de Porto Velho	2015	Porto Velho	Capital Regional B
Roraima	RM da Capital	2007	Boa Vista	Capital Regional B
	RM Central	2007	Caracaraí	Centro Local
	RM do Sul do Estado	2007	Caroebe	Centro Local
Rio Grande do Sul	RM da Serra Gaúcha	2013	Caxias do Sul	Capital Regional B
Santa Catarina	RM do Norte/Nordeste Catarinense	1998	Joinville	Capital Regional C
	RM do Vale do Rio Itajaí	1998	Blumenau	Capital Regional C
	RM de Tubarão	2002	Tubarão	Centro Sub-regional A

(Continua...)

(...Continuação)

ESTADO	NOME	ANO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	CIDADE-POLO	CLASSIFICAÇÃO DA CIDADE-POLO NO IBGE (2008)
Santa Catarina	RM Carbonífera	2002	Criciúma	Capital Regional C
	RM da Foz do Rio Itajaí	2002	Itajaí	Centro Sub-regional A
	RM do Alto do Vale do Rio Itajaí	2010	Rio do Sul	Centro Sub-regional A
	RM de Lages	2010	Lages	Centro Sub-regional A
	RM de Chapecó	2010	Chapecó	Capital Regional B
	RM do Contestado	2012	Joaçaba	Centro Sub-regional A
	RM do Extremo Oeste	2012	São Miguel do Oeste	Centro Sub-regional B
	RM de Florianópolis	2014	Florianópolis	Capital Regional A
São Paulo	RM da Baixada Santista	1996	Santos	Capital Regional C
	RM de Campinas	2000	Campinas	Capital Regional A
	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	2012	São José dos Campos	Capital Regional C
	RM de Sorocaba	2014	Sorocaba	Capital Regional C
	RM de Ribeirão Preto	2016	Ribeirão Preto	Capital Regional B
Sergipe	RM de Aracaju	1995	Aracaju	Capital Regional A
Tocantins	RM de Palmas	2014	Palmas	Capital Regional B
	RM de Gurupi	2014	Gurupi	Centro Sub-regional B
Total	65			

Fonte: IBGE (2008); IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Para a elaboração do Quadro 7, a coleta dos dados foi realizada com base no IBGE (2019), onde se encontram a legislação que institucionalizou e as alterações ocorridas em cada uma das RM até a data da pesquisa. Contudo, as modificações desses dados são constantes e intensas. Diante deste contexto, alguns dos dados informados podem ter sido alterados e não se tenha alcançado essas modificações até o momento da pesquisa. Esta dinâmica é evidente quando analisada as alterações ocorridas nas RM dos estados de Alagoas e de Santa Catarina.

As primeiras foram as que demonstraram maiores alterações, pois mudanças ocorreram em diversos momentos, desde o número de municípios em cada uma das nove RM do estado de Alagoas, até a saída de municípios de uma região para outra que, por conseguinte, ocasionou a mudança da sede de algumas dessas RM, conforme exposto em Santos Filho (2018). Fato similar ocorreu com os dados do estado de Santa Catarina: a Região Metropolitana de Florianópolis foi instituída em 1998, extinta em 2007, reinstituída em 2010 e redefinida em 2014, segundo exposto na Secretaria de Estado de Planejamento de Santa Catarina (2017).

Ao analisar os Quadros 6 e 7, desvelou-se que as primeiras RM, criadas na década de 1970, foram polarizadas por metrópoles como a própria nomenclatura (RM) sugere explicitamente. Na atualidade, são um total de 12 (doze) as metrópoles brasileiras: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo (IBGE, 2008). Deste conjunto, apenas três (Brasília, Goiânia e Manaus) não constituíram RM no agrupamento das primeiras instituídas por lei federal na década de 1970. Como Brasília é parte da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), restaram apenas duas metrópoles com a possibilidade de oficializarem suas RM. No entanto, surgiram essas duas (Goiânia e Manaus) e mais 63 (sessenta e três) RM, todas descritas no Quadro 7.

Embora se reconheça a soberania das metrópoles brasileiras consideradas no estudo do IBGE (2008) com relação às suas redes de influência e relevância na rede urbana nacional, ficou evidente, neste estudo, que não são apenas essas as responsáveis por sediarem as RM brasileiras; na realidade, são a minoria: apenas 12 (doze) são as metrópoles brasileiras e, destas, 11 (onze) sediam RM, frente ao quadro atual de 74 (setenta e quatro) informado em IBGE (2019). Esse dado obriga a admitir que cidades em outras classificações no IBGE (2008) encabeçam RM e, conseqüentemente, as acepções tradicionais que delimitam RM polarizadas por metrópoles não refletem mais a realidade brasileira.

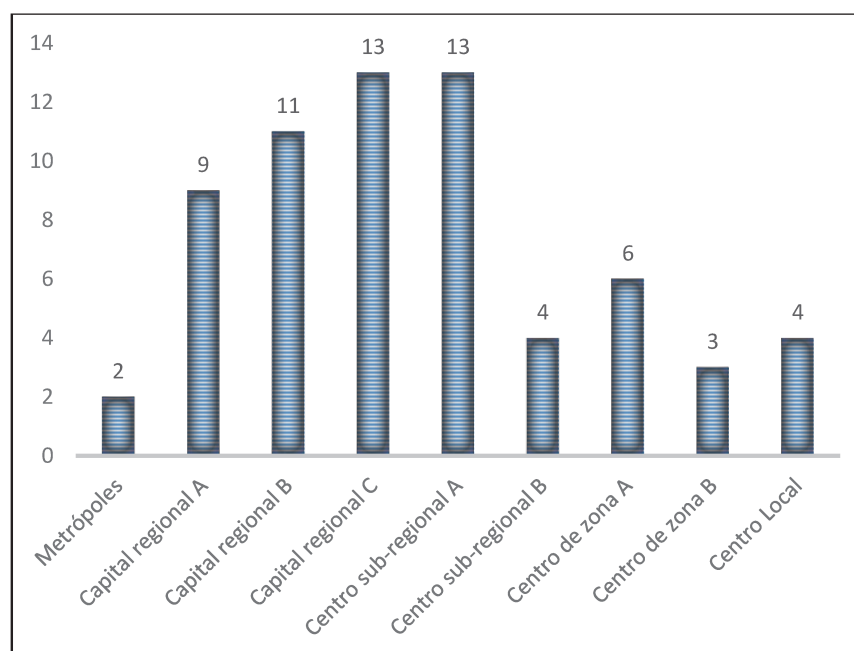
Nesse mesmo sentido exposto, mas considerando a classificação da rede urbana nacional dos estudos de Motta (2002), Moura et al. (2003) realizaram um estudo com 26 (vinte e seis) RM e a RIDE de Brasília. A autora classifica as RM em três agrupamentos: caráter metropolitano, as polarizadas por metrópoles; não-metropolitano, as polarizadas por centros regionais e sub-regionais; e RM polarizadas por regiões do entorno das unidades metropolitanas, áreas de expansão ou colar metropolitano. Os resultados demonstraram que no primeiro agrupamento, RM em caráter metropolitano, estão apenas 11 (onze) RM das 26 (vinte e seis) estudadas, ou seja, apenas 42% do total da pesquisa, menos da metade, são RM polarizadas por metrópoles. Então, quase 58% das RM deste estudo são polarizadas por centros regionais, sub-regionais e localidades no entorno das unidades metropolitanas. Embora os

autores se referiram na sua pesquisa a um número menor de RM que o quantitativo atual informado pelo IBGE (2019), seus resultados corroboram os resultados encontrados nesta seção.

Costa (2013) também dissocia RM da obrigatoriedade de ser polarizada por uma metrópole ao mencionar que: “no Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988, o divórcio entre as metrópoles e as RM mostrou-se evidente.” O autor fundamenta sua afirmação através de um estudo com cinquenta RM que revelou: “os espaços metropolitanos (expressões de processos socioespaciais), a depender da metodologia e dos critérios utilizados para identificá-los e caracterizá-los, não passariam de duas dúzias” (COSTA, 2013, p. 324).

As análises demonstradas no Quadro 7 estão sintetizadas e demonstradas no Gráfico 3 que assim permite também melhor visualização e suscita outras reflexões.

Gráfico 3: Regiões metropolitanas instituídas por leis estaduais - 2019



Fonte: IBGE (2019)

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2020)

Em síntese, 65 (sessenta e cinco) RM brasileiras foram criadas por leis estaduais, com a transferência da União aos estados federados da autoridade para instituí-las; e somente duas dentre essas são polarizadas por metrópoles, segundo a classificação proposta pelo IBGE (2008). As análises ainda desvelaram que as cidades que polarizam as RM criadas a partir de leis estaduais perpassam por todas as cinco classificações expostas no IBGE (2008): metrópoles, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local, embora prevaleçam as Capitais Regionais C e Centro Sub-regional A. Assim, o paradigma construído historicamente diante dos primeiros conceitos de RM brasileiras, de que seriam polarizadas por

metrópoles, não atende mais a todas as RM existentes na atualidade, visto que se apresentam polarizadas também por outros espaços não considerados metropolitanos pelo IBGE (2008).

Como um dos resultados desta tese, está apresentado o quadro atualizado com a realidade hodierna das RM brasileiras referente à classificação quanto a serem polarizadas por metrópoles ou não. Assim, constata-se o quanto o processo de metropolização socioespacial está distante nas institucionalizações das RM criadas por leis estaduais. Em outras palavras, comprova-se a dissociação já discutida anteriormente⁶ entre RM e metrópole na contemporaneidade, movimento reconhecido juridicamente, ao passo que as institucionalizações são efetivadas sem considerar o conceito geográfico para RM. Com a maioria não polarizada por uma metrópole, ratifica-se o fenômeno da metropolização institucional, também já discutido⁷. Em outras palavras, demonstra-se que o aspecto institucional pode estar distante de processos efetivamente metropolitanos.

Diante do exposto, ratifica-se mais uma vez a observação feita anteriormente acerca da institucionalização de RM como instrumento de gestão das regiões definidas institucionalmente e, neste sentido, buscou-se investigar como se encontra efetivamente a gestão das RM brasileiras.

2.4 A GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS: UM MOSAICO

Nesta seção do estudo, serão discutidos aspectos sobre a gestão das RM brasileiras, a saber: a orientação nas legislações para uma gestão institucional; o quadro nacional atual; a possibilidade de um modelo único; e os entraves à gestão centralizada.

A gestão das RM brasileiras tem maior proximidade com a Geografia Humana, mais especificamente ligada à Geografia Urbana e, por isso, é parte deste campo de estudo, embora se apresente sob a influência da Geografia econômica, social, política e demográfica. A interação exposta é comum a vários outros campos de estudo. Essa perspectiva de entendimento é baseada em Corrêa (2011), o qual descreve que a organização do espaço é um conjunto de formas (campos, fábricas, caminhos, casas etc.) e interações (envolvendo pessoas, mercadorias, informação e capital) que respondem a uma lógica funcional da sociedade que

⁶ 2.3.1 Regiões Metropolitanas, metrópoles e aspectos vinculados

⁷ 2.2 Da urbanização à metropolização

vive nessa organização espacial. Assim, esse conjunto de formas e interações é reflexo da realidade vivida pelos agentes sociais em um complexo conjunto de relações estabelecidas.

A noção utilizada para delimitar a gestão das RM brasileiras encontra-se em legislações; e o embasamento conceitual, teórico e científico, em pesquisas e artigos científicos. Ainda não ocorre uma teoria que acumule as diversas pesquisas e publicações sobre este saber científico. Apesar de toda a produção acadêmica e da tentativa das instituições voltadas à gestão e ao planejamento de estabelecerem um marco conceitual sobre as RM brasileiras, os conceitos mais ligados a presença de uma metrópole não se aplicam mais a realidade contemporânea diante do poder conferido aos estados pela Constituição Federal de 1988. Assim, diante de parâmetros particulares, cada estado institucionaliza unidades. No sentido exposto, Moura, Libardi e Barion expressam:

Enquanto o fato urbano da configuração de aglomerados é facilmente identificável, pela conformação física resultante, a natureza metropolitana e não-metropolitana suscita, em muitos casos, incompreensão ou incorreção para quem visa à aplicação conceitual. Ocorre uma apropriação generalizada da expressão “metropolitana”, adjetivando qualquer ordem de aglomeração urbana e mesmo de conjuntos de municípios não-aglomerados, desvirtuando, portanto, o conteúdo conceitual (MOURA, LIBARDI E BARION, 2006, p. 132).

Enquanto o poder estatal faz uso de seus direitos dispostos em leis, aos pesquisadores cabe acompanhar o fenômeno e analisá-lo, além de buscar um diálogo entre informações empíricas e o marco conceitual. Assim, esse é um dos objetivos buscados com este estudo. Para tal finalidade, inicia-se um breve relato das orientações sobre a gestão institucional nas RM brasileiras através das legislações e da sua influência no fenômeno em questão.

A Lei Federal Complementar nº 14, de 1973, estabeleceu as primeiras RM brasileiras e dispôs que a sua gestão seria composta por um conselho deliberativo e um conselho consultivo, mantidos com recursos estaduais. O conselho deliberativo deveria ser nomeado pelo governador estadual; já o conselho consultivo, composto por representantes dos municípios, teria na direção o presidente do conselho deliberativo. Diante do exposto, comprova-se que o poder decisório se manteria, em ambos os conselhos, com o governo estadual, o qual aprovaria os conselhos.

A partir da Constituição Federal de 1988, cada estado, ente federado, passou a ser o responsável pelas aprovações das suas RM e dos instrumentos que integram a gestão desses espaços. Moura et al. (2003) narraram que foram necessárias alterações nas Constituições Estaduais e que alguns estados chegaram a produzir um capítulo inteiro sobre a temática rapidamente.

A liberdade dada aos estados para criarem RM por leis complementares resultou na criação de estruturas reguladas de forma muito diferenciada. Observa-se a existência de estados que, tendo mais de uma RM, definiram tratamento específico a cada uma; enquanto outros procederam à unificação dos dispositivos básicos sobre a gestão e o financiamento metropolitano, assim interface do Estado com os municípios pertencentes a cada unidade regional foi facilitada (GARSON, 2009).

No mesmo sentido exposto por Moura et al. (2003) e Garson (2009), Balbim et al. (2011) retratam a miscelânea das RM criadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os autores ressaltam o contexto político caracterizado pela redemocratização do Estado e pela descentralização política que deu origem à transferência da competência de criação e gestão das RM para o nível estadual de governo que coincidiu com o enfraquecimento dessa esfera de poder. Assim, reflete que esse cenário deu origem à criação de diferentes formatos institucionais para as RM no país, e resume que a falta de meios e recursos necessários para a efetiva implementação das RM, associada ao fortalecimento relativo dos governos municipais, implicou o esvaziamento da questão metropolitana em um momento em que o processo socioespacial da metropolização manteve-se concentrado nas primeiras RM.

Seguem a discussão mencionada Moura et al. (2004), no Seminário Internacional “O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos”, acrescentam que o quadro é o mesmo para as primeiras RM instituídas na década de 1970 e as posteriores, visto que os modelos descritos nas legislações não são capazes de responder às necessidades da gestão compartilhada. Explicam os autores que as primeiras orientações baseadas nos conselhos consultivos e deliberativos não foram eficazes e, ainda assim, foram mantidas nas leis posteriores. Acrescentam que “a estruturação de órgãos técnicos para planejamento e gestão metropolitana também encontrou limitações, tanto que, entre as primeiras RM instituídas, poucas mantiveram esses órgãos em funcionamento, mesmo assim precariamente” (MOURA et al., 2004, p. 12).

Em 2015, o Estatuto da Metrópole delimita a forma como deveriam ocorrer as estruturas de gestão institucional para as RM no Art. 8º:

A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

- I - instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II - instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III - organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV - sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015).

A presença de novos participantes, principalmente da sociedade civil, é uma conquista e evolução democrática na composição da governança interfederativa das RM. Mas,

essas delimitações sobre a gestão institucional são obrigatórias apenas para as novas RM instituídas após o Estatuto. Embora não ocorra a obrigatoriedade para as RM já deliberadas, a legislação serve de orientação.

As análises das reflexões de Moura et al. (2004) permitem concluir que a organização da gestão das RM não seguiu na mesma velocidade que as institucionalizações. Ainda que tenham ocorrido aprovações de instrumentos que orientam a gestão institucional - Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, Estatuto da Metrópole em 2015 - o quadro nacional atual é precário; pois, das atuais 74 (setenta e quatro) RM brasileiras segundo o IBGE (2019), 65 (sessenta e cinco) foram instituídas entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a atualidade, mas a gestão desses espaços, na maioria, continua inconsistente.

No sentido exposto, seguem seis estudos que também revelam o atual quadro nacional da gestão institucional das RM.

Costa e Tsukumo (2013) avaliaram os sistemas de gestão em 15 (quinze) espaços considerados por eles como metropolitanos no país. Este estudo abrange os espaços metropolitanos associados as doze metrópoles reconhecidas pelo IBGE (2008), inclusive a RIDE de Brasília, e mais três que, embora não tenham sido consideradas pelo IBGE (2008) como metrópoles, mas que, para os autores, são correspondentes a espaços metropolitanos emergentes. Os três últimos estão localizados em três diferentes macrorregiões do país: Grande Vitória (ES), na região Sudeste; Vale do Rio Cuiabá (MT), na região Centro-oeste; e Grande São Luís (MA), na região Nordeste. Ainda que o estudo não separe os espaços metropolitanos como polarizados ou não por uma metrópole, foi possível inferir que, dentre as 15 (quinze) estudadas, apenas 3 (três) não são polarizadas por uma metrópole, segundo classificação exposta pelo IBGE (2008). Quanto aos resultados apontados a seguir, já não foi possível separar os espaços metropolitanos polarizados por uma metrópole dos que não são.

De uma maneira geral, quanto aos 15 (quinze) espaços investigados, a pesquisa concluiu que 47% dessas RM contam com instâncias instituídas e exclusivas de gestão. Apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído legalmente, desses conselhos instituídos apenas 33% preveem a participação da sociedade civil e dois terços não tiveram reunião no último ano; 40% apresentam conselho consultivo instituído por Lei/Decreto e, nesses conselhos, em 67% não há registro de reunião no último ano; apesar de 73% possuírem fundo legalmente instituído, 60% destes fundos nunca foram alimentados; e somente um terço das RM do estudo possuem ou estão em elaboração dos seus planos metropolitanos.

O estudo ainda revela o número de instituições que já tiveram a função de gestão metropolitana. A maioria das RM contou com três a seis tipos diferentes de instituições de gestão. Apenas quatro RM tiveram uma instância de gestão desde a sua instituição, sendo que,

deste grupo, somente Curitiba manteve a estrutura desde a década de 1970, e as demais são RM recentes, com sistemas incipientes ou ainda não consolidados: São Luís, Vitória e Manaus.

Ainda que a pesquisa tenha se concentrado na identificação e caracterização de aspectos formais, sem arguir sobre aspectos qualitativos desses arranjos, as 15 (quinze) RM do país mostram um quadro de institucionalização frágil, apesar de haver casos em que ocorra a formalização de alguns dos elementos avaliados, mas sem que isto se traduza num sistema de operação continuada (COSTA; TSUKUMO, 2013).

No livro “Quarenta Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil”, Costa (2013, p. 324) expressa seu ponto de vista sobre os resultados da pesquisa supracitada como um relevante agrupamento de análise que apresenta “uma tipologia de diferentes níveis de institucionalização e de densidades de articulações institucionais nas principais RM do país.” Mas, completa o autor que, de maneira geral, a gestão dos espaços metropolitanos “não traz resultados muito promissores: o quadro geral é de fragilidades.”

Maricato (2011) também revela que o atual quadro nacional de gestão das RM brasileiras é limitado ao formato de criar os órgãos: Agência de Desenvolvimento, Fundo Metropolitano e Conselho de Desenvolvimento. As RM que fazem parte desse quadro são sete: Baixada Santista, Campinas, Recife, Belo Horizonte, Grande Vitória, João Pessoa, além de uma interrompida experiência em Natal. Dentre estas sete, cinco não estão polarizadas por uma metrópole, segundo a classificação exposta em IBGE (2008): Baixada Santista, Campinas, Grande Vitória, João Pessoa e Natal.

Para a autora, nenhuma das sete RM estudadas apresenta uma satisfatória experiência de integração administrativa, especialmente se for considerado o controle sobre o uso e ocupação do solo que está relacionado aos grandes problemas vividos pelas metrópoles: sociais, ambientais, de saneamento, de transportes, de drenagem, de saúde e de segurança.

Outra pesquisa sobre a gestão institucional das RM brasileiras foi realizada por Ribeiro e Santos Júnior (2010). Um estudo com 23 (vinte e três) arranjos, sendo 20 (vinte) RM e 3 (três) RIDE (Distrito Federal, Juazeiro/Petrolina e Teresina/ Timon). As RM que fazem parte do estudo são as 9 (nove) primeiras instituídas na década de 1970 e mais 11 (onze), a saber: Aracaju (1995), Baixada Santista (1996), Natal (1997), Maringá (1998), Londrina (1998), Maceió (1998), Vale do Aço (1998), Grande Vitória (1998), Goiânia (1999), Campinas (2000) e João Pessoa (2003). Dentre estas onze RM, apenas a de Goiânia é polarizada por uma metrópole. O estudo parte da ideia de cinco instituições típicas em um governo metropolitano no Brasil: o conselho metropolitano, o fundo metropolitano, a agência metropolitana, a assembleia metropolitana e as empresas públicas.

O estudo revela que em 19 (dezenove) das 20 (vinte) RM pesquisadas, exceto Salvador, ocorre o conselho metropolitano encarregado das funções executivas. Diante do resultado, esse é instrumento preponderante na gestão institucional das RM brasileiras. Ressalta-se que, na atualidade, a RM Salvador já se apresenta com conselho metropolitano em modelo similar às outras RM deste estudo. No entanto, o estudo não relata informações sobre a operacionalidade desses conselhos, ou seja, se existem simbolicamente ou se, de fato, estão em funcionamento, nem as suas composições. Uma inferência necessária é que, dentre estas 20 (vinte) RM, metade não é polarizada por uma metrópole.

Outra questão revelada no estudo é o número informado de RM que apresentam fundo metropolitano: apenas 6 (seis) RM das 20 (vinte) estudadas, ou seja, não há compartilhamento de recursos entre os municípios dessas RM que não apresentam fundo metropolitano. Então, estão todas dependentes de outros recursos da União e dos Estados ou externos, recursos raros na contemporaneidade. O fundo é um elemento importante na gestão metropolitana, pois compõe os recursos necessários a serem partilhados para o financiamento das FPIC nos municípios das RM. Também é importante, no caso dos fundos metropolitanos, verificar como estão distribuídos os recursos, de modo a observar se o problema de assimetria de porte é minimizado quando do estabelecimento do fundo. O número de RM que possuem fundos metropolitanos já é um limitador e, sem esses dados mencionados, pouco se pode refletir sobre a sua gestão.

O estudo admite uma grande variação entre estados sobre a gestão institucional das RM, visto que agências metropolitanas aparecem em 4 (quatro) RM, empresas públicas em 3 (três) e assembleias metropolitanas em 2 (duas). Essa diversidade de instituições nas RM pesquisadas só comprova que “o quadro geral é de fragilidades”, como assim já foi classificado por Costa (2013, p. 324).

O quarto estudo é o Observatório das Metrôpoles (2009), que foi resumido e discutido em Borges (2013). Participaram 36 (trinta e seis) RM, sendo as 9 (nove) primeiras instituídas na década de 1970 e mais 23 (vinte e sete) instituídas posteriormente, a saber: Agreste (2009), Aracaju (1995), Baixada Santista (1996), Campina Grande (2009), Campinas (2000), Carbonífera (2002), Cariri (2009), Chapecó (2007), Cuiabá (2009), Florianópolis (1998), Foz do Itajaí (2002), Goiânia (1999), João Pessoa (2003), Lages (2010), Londrina (1998), Macapá (2003), Maceió (1998), Manaus (2007), Maringá (1998), Natal (1997), Norte/Noroeste de SC (1998), São Luís (2003), Sudoeste Maranhense (2005), Tubarão (2002), Vale do Aço (1998), Vale do Itajaí (1998) e Vitória (1995). Dentre estas 26 (vinte e sete), apenas as de Goiânia e Manaus são polarizadas por uma metrópole.

Entre as 36 (trinta e seis) RM pesquisadas, 28 (vinte e oito) apresentam informações da existência de alguma dentre as múltiplas formas de gestão institucional centralizada e 8 (oito) não apresentam informações. Estas últimas são: Agreste (2009), Campina Grande (2009), Cariri (2009), Cuiabá (2009), Macapá (2003), Manaus (2007), São Luís (2003) e Sudoeste Maranhense (2005). Dentre estas oito, apenas uma (Manaus) é polarizada por uma metrópole.

A pesquisa relata o envolvimento da sociedade civil – associações civis de vários matizes e as organizações não governamentais – e da iniciativa privada nos arranjos gestores metropolitanos (processos decisórios), seja por meio dos conselhos gestores (das RM, Consórcios e Associações), das câmaras técnicas setoriais ou via conselhos de políticas públicas supra municipais (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

Com base no diagnóstico realizado pelo Observatório das Metrópoles (2009), podem-se observar algumas experiências na gestão das RM como detentoras de inovação. Trata-se de exemplos de novas práticas de associativismo em território metropolitano que denotam romper com o modelo de gestão metropolitana padronizado no período da ditadura militar. Observa-se uma incipiente transição da situação de Estado compartimentalizado para a cooperação intergovernamental participativa. Alguns casos têm revelado inovações por criarem espaços de participação da sociedade civil que favorecem à institucionalização de governança local e expressam um novo desenho de relações entre os entes federativos. Trata-se de um novo associativismo territorial (BORGES, 2013).

Quando analisadas as particularidades demonstradas no estudo do Observatório das Metrópoles (2009), é perceptível uma diversidade de instrumentos usados nas RM com gestão centralizada. No entanto, não é possível identificar se estes instrumentos são figurativos ou se funcionam efetivamente; nem há quanto tempo estão em atividade ou se ocorreram alternâncias de modelos. Mesmo assim, as limitações do estudo não diminuem a sua importância na análise da gestão das RM brasileiras.

O quinto estudo sobre a gestão das RM brasileiras é de Costa, Matteo e Balbim (2010) com base na análise das legislações estaduais a respeito da gestão de RM dos 26 (vinte e seis) estados brasileiros até 31 de janeiro de 2010. Os resultados revelam que em apenas 10 (dez) estados brasileiros as leis estaduais tratam sobre elementos específicos da gestão das RM, os quais os autores qualificam como sistemas de gestão metropolitana. Este sistema envolve a definição das regras para se criarem e incorporarem municípios; os objetivos envolvidos na institucionalização e na implementação; os instrumentos de planejamento e gestão; e as competências e instâncias decisórias que abrangem a definição, composição e delimitação das atribuições de órgãos deliberativos, consultivos e de execução de políticas, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento metropolitano, assim como seus modos de

financiamento. Os dez estados que estão nos resultados são: Paraná, São Paulo, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas gerais, Mato Grosso, Paraíba e Pernambuco.

Embora o resultado encontrado - (10) dez dos 26 (vinte e seis) estados federados - já se apresente como significativo e por si só já expresse considerações importantes, ainda assim, uma análise peculiar foi realizada em busca de aproximar os resultados encontrados pelos autores mencionados ao tema do estudo maior de que trata esta tese. Assim, foram examinados os dez estados mencionados nos resultados e separados em dois conjuntos: estados com RM polarizadas por uma metrópole e os com RM não polarizadas por uma metrópole. Com base no IBGE (2008), que aponta como doze as metrópoles brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre, Belém, Goiânia, Manaus e Brasília), encontram-se no primeiro conjunto 6 (seis) estados (Paraná, São Paulo, Amazonas, Ceará, Minas gerais, e Pernambuco) e, no segundo, 4 (quatro) estados (Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso e Paraíba). A realidade encontrada com esta análise corrobora as conclusões dos autores quanto ao estudo de maneira geral: “o quadro institucional da gestão metropolitana no país é de expressiva diversidade.” Acrescentam ainda que esta realidade é favorecida “pela omissão da legislação federal no que diz respeito à matéria” (COSTA; MATTEO e BALBIM, 2010, p. 658).

Além do número de estados (dez) que propõem um sistema de gestão nas suas legislações estaduais, o estudo de Costa, Matteo e Balbim (2010) revela outras contribuições importantes para a análise da gestão das RM metropolitanas brasileiras. Uma contribuição é sobre a criação dos conselhos metropolitanos (consultivos e/ou deliberativos) como a prática mais comum entre os estados, visto que se apresentam instituídos em 16 (dezesesseis), além de um outro que apenas previu a instituição dos conselhos metropolitanos, mas não os instituiu. Os autores ressaltam que nas legislações analisadas, não se apresentam muitas especificações sobre a estrutura para a realização deste modelo de gestão através de conselhos. E, com base nisto, preconizam que ocorre “um empenho maior por parte dos gestores e legisladores em criar fóruns consultivos e deliberativos, atendendo à expectativa participativa de atores políticos locais/regionais, do que em estabelecer, de forma clara, as regras para a gestão metropolitana” (COSTA; MATTEO e BALBIM 2010, p. 662).

Outra contribuição é referente ao financiamento da gestão metropolitana. Em 9 (nove) estados, apresenta-se com fundos metropolitanos e na maioria, encontra-se associado à instituição dos sistemas de gestão. Além disso, revelam que nas maiores RM do país ocorrem alguns fundos e/ou câmaras de compensação setoriais, associados, sobretudo, à gestão do transporte metropolitano.

As funções públicas de interesse comum também são investigadas pelos autores e concluem que em 15 (quinze) estados brasileiros a legislação explicita seu entendimento sobre o que e quais são estas funções. As mais comuns nestes 15 (quinze) estados referem-se ao saneamento básico, ao uso do solo, ao transporte público e ao sistema viário.

Costa, Matteo e Balbim (2010, p. 675) concluem que a gestão metropolitana se encontra fragmentada e fragilizada. Assim, partindo dessa perspectiva, declaram que “o avanço do processo socioespacial de metropolização se faz acompanhar de um intenso processo de metropolização institucional que, contudo, não traduz um efetivo fortalecimento ou valorização da questão metropolitana no país.”

Esses autores correlacionam o sistema de gestão metropolitana com o processo de metropolização institucional, explicado especificamente em seção anterior⁸ e relacionado com toda esta tese, e chegam a adjetivá-lo de intenso, além de defenderem que não se apresenta acompanhado pela instituição de sistemas de gestão metropolitana. No mesmo sentido, acrescentam que as RM brasileiras configuram territórios institucionalmente muito distintos, e que não possuem relação obrigatória com o processo de formação das metrópoles; também não refletem, necessariamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial – seja no plano nacional, estadual ou regional; e, por fim, não se vinculam à gestão das funções públicas de interesse comum (COSTA, MATTEO e BALBIM, 2010).

A pesquisa de Costa, Matteo e Balbim (2010) se difere das outras demonstradas nesta seção principalmente porque analisa as legislações estaduais de todos os estados brasileiros, enquanto as outras pesquisas partem de amostras dentro do universo das RM brasileiras. Por isto, os resultados apontam, a fragmentação e fragilização na gestão metropolitana, os quais não merecem serem confrontados, embora possam ser aprimorados com contribuições de outros estudos. Além disso, assinalam diretamente o processo de metropolização institucional e suas interações como correlacionado ao quadro atual apontado para a gestão das RM brasileiras.

Ainda com o mesmo objetivo de revelar o atual quadro nacional sobre a gestão das RM brasileiras, apresenta-se o sexto estudo desta seção: Costa et al. (2018). Este estudo considera o universo metropolitano oficial de 80 (oitenta) RM e três RIDES, totalizando 83 (oitenta e três) regiões, com base no último levantamento realizado pelo IPEA até a data de 31 de janeiro de 2018. Este instituto segue a demonstrar, por meio do monitoramento das legislações estaduais, o quadro institucional das RM brasileiras no âmbito do Projeto Governança Metropolitana, em conjunto com a Rede IPEA - grupo de instituições estatais

⁸ 2.2 Da urbanização à metropolização

parceiras nas discussões e ações sobre o tema. Entretanto, é importante ressaltar que esta tese se baseia nas informações do IBGE (2019) que considera o universo de 74 (setenta e quatro) as RM brasileiras.

Costa et al. (2018) apontam que em 80,7% das RM pesquisadas, 67 (sessenta e sete) apresentam a instituição de um sistema de gestão, sendo que em 38,6% de todas as RM, 32 (trinta e duas), isto se dá através da modalidade de conselho(s). Com um olhar mais singular a este estudo, conclui-se que, além dos sistemas de gestão se apresentarem em diversas modalidades, a mais frequente (formato de conselhos) nem chega a ser aderida por metade das RM investigadas. Também o fato de constar a instituição de um sistema de gestão ainda não é suficiente para se conhecer a sua efetividade, visto que pode ser simbólico. Mas, admite-se um resultado numérico superior sobre a existência de um sistema de gestão quando comparado com as outras pesquisas já discutidas nesta seção. Além disso, este estudo é o mais atual e envolve o maior número de RM dentre os seis discutidos nesta seção. Por estas razões, há de considerar a relevância de seus resultados.

Para os autores, no grupo das RM mais antigas, Belo Horizonte e São Paulo se mostram mais estruturadas, e as de Salvador e do Rio de Janeiro tentam superar o quadro de estagnação apontado anteriormente em Costa, Matteo e Balbim (2010). Também indicam que no grupo das RM mais recentes, as da Grande Vitória e de Goiânia são exemplos de soluções alternativas para os problemas encontrados nas demais. Ressalta-se que no primeiro grupo classificado pelos autores como das RM mais antigas concentram-se as nove primeiras RM que são polarizadas por uma metrópole e no outro grupo, designado como as mais recentes, estão 71 (setenta e uma) RM que, exceto os casos de Goiânia e Manaus, que são consideradas metrópoles segundo o IBGE (2008), são as outras 69 (sessenta e nove) RM não polarizadas por uma metrópole.

Embora os autores tenham encontrado um resultado numérico maior de RM com sistemas de gestão instituídos (80,7%) do que nas pesquisas anteriormente analisadas nesta seção, ainda reafirmam a fragmentação institucional na gestão metropolitana apontada também em Costa, Matteo e Balbim (2010), e acrescentam que isto se justificava pela inexistência de uma legislação específica no plano federal para orientar e regular a governança. Mas, mesmo após o Estatuto da Metrópole, em 2015, as legislações estaduais sobre RM apresentaram-se muito variadas e vagas quanto a elementos-chave relativos à questão metropolitana. Em outras palavras, poucas estabelecem a criação de um sistema de gestão adequado à complexidade da gestão compartilhada ou instituem conselhos específicos.

Os autores ainda mencionam que as leis posteriores ao Estatuto da Metrópole são omissas quanto ao financiamento do desenvolvimento metropolitano. Assim, como nas outras

pesquisas demonstradas, permanecem sem a prioridade de criação de fundo específico para este fim, visto que apareceu em apenas 23 (vinte e três) RM, correspondente a 27,7%. No entanto, os autores se remetem a uma evolução observada nestas leis quanto à definição das FPIC, visto que todas buscam esclarecer esse ponto.

Diante da discussão dos resultados apontados no estudo Costa et al. (2018), constata-se um mosaico quanto à gestão das RM brasileiras, como também ocorreu nos outros estudos apresentados; mas, apresentam-se certas evoluções específicas.

As seis pesquisas analisadas neste estudo, acrescenta-se a conclusão de Costa (2013, p. 323) sobre a totalidade das RM brasileiras, quando afirma que não ocorre gestão metropolitana, “ao menos não no sentido de que um determinado desenho institucional responda aos anseios, estratégias e objetivos de uma política de ordenamento territorial e/ou à gestão integrada de desafios compartilhados.”

Cumprе salientar que, apesar de algumas dentre as 6 (seis) pesquisas discutidas não abrangerem a totalidade das RM da atualidade e que não foi possível em todos os resultados apontados separar as análises entre as RM polarizadas ou não por uma metrópole, que é foco desta tese, ainda assim, diante das amostras analisadas, o quadro geral é de inconsistência na gestão das RM analisadas nos estudos, ainda que ocorram em algumas a gestão institucional centralizada e movimentos no sentido de inovações quanto a instrumentos via associativismo territorial e participação popular. Ainda aquelas RM que possuem gestão instituída buscam a consolidação de modelos institucionais capazes de responder às necessidades da gestão compartilhada. Tanto as mais antigas da década de 1970, quanto as posteriores à Constituição Federal de 1988 ainda não encontraram um caminho institucional eficiente e permanecem como um projeto simbólico ou de experimentos dos instrumentos de gestão disponíveis. Estas conclusões ratificam que as RM se tornaram, na maioria dos casos, meros instrumentos institucionais em busca da gestão de suas regiões, visto que não cumpriram a sua função nem mesmo no primeiro aspecto, dentre muitos, que é a organização da gestão institucional.

Apesar de tudo o que já foi apresentado, ocorreu evolução na estruturação da gestão metropolitana nacional ao longo dos anos e foi apontada diretamente por Azevedo e Guia (2004): inicialmente (1970), o modelo era estandardizado e preconizado, ou seja, compulsório aos municípios pelo governo federal; posteriormente, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a modelos diversos que, além de mais flexíveis, principalmente reconhecem as peculiaridades de cada estado da Federação a ponto de permitir combinações e novas formas compulsórias e voluntárias de associações, e se caracterizam por uma maior participação dos governos locais constitucionalmente reconhecida e incentivada.

Estes autores também explicam três fases distintas quanto à implementação da política na gestão metropolitana: a primeira, compreendida entre os anos de 1973 e 1988; a segunda marcada pelo neolocalismo pós-Constituição de 1988, e durou pouco tempo quando comparada com as outras fases; e a terceira, iniciada em meados dos anos 1990 e que ainda segue seu curso.

A primeira fase é caracterizada pela centralização da União tanto na regulação quanto no financiamento da política. Aos estados federados cabia a maior responsabilidade formal pela implementação das políticas metropolitanas, em detrimento dos municípios. Apesar do forte componente autoritário do modelo, havia estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros federais que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, especialmente nas áreas de saneamento, transporte coletivo e tráfego urbano (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Na segunda fase, assinalada pelo neolocalismo pós-Constituição de 1988, quando predominou o discurso municipalista, questões metropolitanas passaram a ser institucionalmente tratadas nas Constituições Estaduais, que culminaram com o abandono do tema pelos estados federados que assim chegaram a um recuo no enfrentamento de problemas comuns (AZEVEDO; GUIA, 2004).

A terceira fase foi iniciada em meados dos anos 1990 e ainda está em curso. Marcada por parcerias entre os municípios metropolitanos e um processo principiante de formação de redes nacionais de grupos e agências de vocação urbana, envolve associações compulsórias e voluntárias de associativismo no âmbito metropolitano (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Diante do apresentado nas pesquisas - um mosaico quanto à estruturação da gestão das RM brasileiras - uma leitura possível é que a gestão desses espaços, sejam os polarizados por uma metrópole e também os não, está em busca de novas articulações e arranjos mais interativos e colaborativos. Nesta perspectiva, as formas de gestão orientadas nas legislações são passíveis de questionamentos e tendem a remodelagens. Investigar, analisar e estudar as múltiplas formas existentes ou mesmo propor novos contornos e possibilidades de arranjos constituem tarefas que motivam os que se interessam pela temática.

Esse quadro de inconsistência exposto sobre a gestão das RM brasileiras através da construção institucional não é exclusivamente brasileiro. Diversos autores analisam a temática e apontam ocorrências internacionais com similaridades ao quadro brasileiro, a saber: Yaro (2000); Rodriguez e Oviedo (2001); OCDE (2001; 2007; 2008); Klink (2008); Garson (2009); Rojas et al. (2008); França (2013; França e Furtado (2013a; 2013b); e Campanaro; Klink e Freire (2015). Diante das reflexões narradas pelos autores, mesmo guardadas peculiaridades

nas estruturas de governo de cada experiência internacional, os critérios diferentes para as institucionalizações e as formas possíveis de gestão, existem aproximações entre as áreas metropolitanas internacionais e as nacionais, principalmente no sentido da fragilidade e dos entraves referentes às formas de gestão institucional.

Garson (2009) menciona que, em países como a França, Alemanha, Itália e Canadá, a estrutura de governança metropolitana parte da construção institucional, ou seja, das autoridades metropolitanas. Nos Estados Unidos e Inglaterra, parte do ordenamento de cooperação ou associações, enquanto, no Brasil, a gestão da RM se apresenta em duas categorias: de maneira institucional e não institucional (por arranjos de cooperação e associação).

Em França (2013), embora o foco sejam países classificados desenvolvidos como a França, Espanha, Inglaterra e Alemanha, e suas estratégias de ações cooperadas e experiências de gestão, nas considerações finais aponta similaridades entre esses países e o Brasil ao explicitar indicações de ações à União que poderiam ser utilizadas no contexto da realidade brasileira, a saber: favorecer a coesão entre os diferentes agentes envolvidos (privados e/ou públicos e representação da sociedade civil) e a criação de fundo de investimentos para acordos cooperados.

A autora aponta que nesses países ocorreram arranjos instituídos e serviços cooperados, por vezes de forma institucionalizada, por outras, voluntária. Constatou que, ainda se observam fragilidades nas estratégias para a articulação de políticas intersetoriais e fortes conflitos entre agentes econômicos públicos e privados. Acrescenta que os desafios são muitos para que as RM sejam consideradas como territórios políticos, como: i) acordos entre os atores em diferentes escalas metropolitanas; ii) a construção de estratégias cooperadas para todo o território metropolitano; iii) o planejamento e a gestão flexível para os diferentes setores de serviços de interesse comum; iv) por fim, a clareza no repasse de competências para a eficiência de serviços coletivos metropolitanos. Diante dos apontamentos da autora, de uma forma geral, os quatro pontos mencionados apresentam similaridades com o caso brasileiro.

Salet et al. (2003), particularmente, revelam que o debate internacional sobre os arranjos institucionais para a gestão metropolitana assume novo sentido: não se trata de aplicar uma fórmula única (fetiche institucional), mas de buscar a melhor forma de se negociarem os conflitos e conduzir um processo de repactuação mais abrangente, democrático e aberto entre os vários agentes e escalas de poder.

No mesmo sentido exposto por Salet et al. (2003), Garson (2009, p. 90) reitera quanto à inexistência de um modelo único e destaca que “a imposição, pelo governo central, de modos de governança institucional resultou na definição de regras homogêneas e rígidas, que

desconsideram as especificidades locais.” Acrescenta que não há relação de obrigatoriedade quanto ao fato de uma estrutura de governança não ter sido eficaz em um país e apresentar o mesmo efeito em outro contexto. Embora a reflexão seja quanto a outros países, a percepção da autora permite remeter ao universo de RM brasileiras; ou seja, a diversidade de estruturas para a gestão desses espaços é importante porque o resultado apresentado em uma experiência não necessariamente será o mesmo em outra.

Propriamente na escala nacional, Vainer (2002) corrobora a aceção demonstrada pelos autores na escala internacional e se justifica ao explicar que o resultado do pacto metropolitano e o perfil dos arranjos institucionais nacionais não estão predefinidos, mas evoluem em função de um processo mais amplo de negociação de conflitos entre atores e de reestruturação de escalas territoriais de poder.

Assim como Vainer (2002), outros autores discutem sobre a possibilidade de um modelo único de gestão para as atuais 74 (setenta e quatro) RM brasileiras. Sabe-se que, inicialmente, as primeiras RM, instituídas na década de 1970, não tiveram outra alternativa a não ser seguirem o modelo determinado pela União, e as instituídas posteriormente foram orientadas a seguir determinação similar contida na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Metrópole, em 2015, com certas alterações. Portanto, é possível um modelo de gestão que efetivamente cubra a complexidade das RM, desde o número de municípios, tamanhos, necessidades, capacidade econômica e outras variáveis? É concebível retomar a centralização diante da complexidade territorial da contemporaneidade? Por que a insistência do governo central em definir um modelo centralizado para esses arranjos institucionais complexos?

Uma análise possível da insistência do governo em “engessar” e centralizar a gestão das RM brasileiras em torno de um modelo único, é de que seja para facilitar o controle sobre espaços estratégicos. É preciso refletir que um modelo, atuaria como um limitador e assim não favoreceria a capacidade de negociação e criação de novas formas de cooperação para a gestão desses espaços. Além disso, não se aplicaria por conta da complexidade territorial das diversas RM brasileiras da atualidade que atuam em diferentes contextos geográficos diante da extensão territorial do país.

Esse tipo de discussão a respeito de um modelo de gestão para as RM suscita algumas outras ponderações. Klink (2009, p. 426) defende: “argumentamos que não há um modelo ótimo e único de governança metropolitana e que os próprios arranjos institucionais mudam em função da dinâmica mais ampla da sociedade como um todo”; Costa (2013) reforça a necessidade de admitir a diversidade na gestão metropolitana e acrescenta que, além de não ser através de um modelo ideal, é preciso admitir a necessidade dos conflitos resultantes de

embates econômicos, políticos e sociais e, principalmente, a virtude da participação de vários atores – sociais e políticos – nessas divergências. Argumenta que modelos por si só não são garantias de boas condições para a gestão e a governança metropolitanas, mas critérios devem ser estabelecidos, mesmo que o desenho institucional de cada RM possa variar. Assim, retoma a importância dos critérios básicos sobre a obrigatoriedade do órgão de gestão metropolitana, principalmente, mantendo a equidade de poder entre os entes federativos.

Segue o autor, ao afirmar que um modelo perfeito imaginado não poderá garantir que as RM sejam espaços apropriados pela sociedade, “o protagonismo deve ser também - e sobretudo - dos atores sociais e políticos e dos conflitos nascidos dos embates econômicos, políticos e sociais que se dão nessas metrópoles” (COSTA, 2013, p. 333).

Reforça o autor que, ao considerar a última década, ocorreu um aumento considerável de recursos e investimentos para a maioria dessas RM, seja por conta da Copa do Mundo, no caso do Rio de Janeiro por conta dos Jogos Olímpicos de 2016; ou ainda, por conta da recuperação econômica experimentada nos anos 2000. A verdade é que os principais espaços metropolitanos são o palco de parte considerável dos investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana no país, de parcela não desprezível dos investimentos produtivos (podem-se citar o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, os investimentos nos portos do Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, São Luís e Vitória; o Complexo Industrial Portuário de Suape, na RM do Recife, entre outros). Nada ou muito pouco do que se encontra em processo nesses espaços metropolitanos resulta de um planejamento ou gestão institucional que tenha tais investimentos como resultado. Por sua vez, a governança metropolitana não tem sido protagonista desses processos. Agentes e atores reagem a decisões tomadas de forma isolada e tendem a atuar com pouca coordenação. Tais investimentos, portanto, desafiam os agentes econômicos e atores políticos e sociais para lidarem com a gestão e a governança metropolitanas, mas há pouca coordenação, sobretudo no que diz respeito à promoção do desenvolvimento regional (COSTA, 2013).

Para Klink (2010), o quadro geral é de gravidade quanto ao vácuo institucional nas RM; e, por isso, admite que além do modelo estadualizado, caracterizado pelo protagonismo da escala estadual de poder, evidencia-se um conjunto de arranjos horizontais de associativismo municipal, cuja escala cresceu no decorrer dos anos 1980, particularmente no bojo do processo mais amplo de descentralização e democratização.

Em suma, os autores mencionados consideram improvável a possibilidade de um modelo institucional único para todo o universo de RM brasileiras. Mas, alguns admitem que é primordial manter, no mínimo, a forma de uma unidade institucional orientadora para o planejamento da gestão regional. Um exemplo sobre a necessidade de um órgão centralizador

para gestão desses espaços é o número expressivo de ações cooperadas supramunicipais existentes no país que atuam sem uma coordenação. Segundo o IBGE (2016b), até 2015 existiam consórcios públicos em 3.691 (três mil, seiscentos e noventa e um) dos 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios existentes no Brasil, distribuídos em todos os estados da federação. Mesmo que nem todos os consórcios atuem em RM, presume-se que o número seja significativo nessas unidades, e não há sentido em deixar um continente tão representativo de associações territoriais ocorrer sem qualquer forma centralizada e institucional de gestão nas RM.

É oportuno afirmar que, na prática exposta nas pesquisas e nas reflexões dos estudos sobre a gestão de algumas RM demonstradas anteriormente nesta seção, são encontradas diversas formas em experimento, mas não se identifica um modelo que atenda de forma generalizada, nem mesmo à maioria. É preciso depreender que, diante do quadro atual de 74 (setenta e quatro) RM no Brasil, segundo o IBGE (2019), cada uma apresenta dinâmica própria, socioeconômica e política, que se modifica com o tempo, devido a fatores como as mudanças de governos em cada município e a composição territorial. Assim, a escolha de um modelo único de gestão institucional se apresenta como uma tarefa audaciosa.

Ao analisar os conteúdos discutidos sobre a gestão das RM brasileiras - a orientação nas legislações para uma gestão institucional, o quadro nacional atual e a possibilidade de um modelo único - foi identificada mais uma discussão comum a muitos estudiosos, geógrafos e de outras áreas, a respeito dos entraves em torno da gestão institucional das RM. Autores diversos apontam alguns obstáculos, como: Spink (2005); Rezende (2009); Garson (2009); Moura et al. (2003; 2004); Costa (2013); Campanaro et al. (2015); Moura, Libardi e Barion (2006); e Balbim et al. (2011).

Spink (2005) remete-se aos limites orçamentários como entraves à gestão das RM e acrescenta a dificuldade de diálogo entre os atores da dinâmica das RM nas três esferas de governos e não-governamentais também.

Já Rezende (2009) corrobora Spink quanto às questões orçamentárias e acrescenta que os debates mais recentes sobre a reforma tributária ignoraram as necessidades das RM. Segundo o autor, desde a última reforma financeira de 1966, o federalismo fiscal apresenta-se como um sistema enrijecido que permite poucas estratégias aos governos subnacionais nas decisões de alocação de recursos. E, ainda, identifica uma estrutura de transferências intergovernamentais de baixa capacidade de reação às mudanças no ciclo macroeconômico e em seus efeitos espaciais.

A complexidade para o diálogo mencionada por Spink (2005) e Resende (2009) resulta em conflitos de poder externos e internos nas RM. Internamente, a diversidade de

volumes econômicos, demográficos e territoriais entre os municípios, além de outras, faz desses espaços divergentes propícios a embates, principalmente os políticos. Além disso, Garson (2009) acrescenta que a centralidade das cidades-núcleo, quando muito maior que dos outros municípios, pode implicar desequilíbrio nas estruturas decisórias. No sentido dos conflitos externos, esse autor reflete que as RM carecem de legitimidade política para se posicionarem com autonomia frente aos governos central e local. As diversas formas de arranjo metropolitano têm dificuldade de definir e executar as próprias políticas, ficando em certos momentos dependentes do governo central e, em outros, dos governos locais.

Nesse sentido de conflitos de poder, Moura et al. (2003) declaram que a estrutura federalista brasileira deixa lacunas jurídicas, que são um fator inibidor do desenvolvimento da gestão institucional das RM. Esse fato impõe um exercício urgente de construção social e política para absorção do significado do fato metropolitano e da necessidade de ação conjunta - entre poderes, esferas de governo e sociedade - para a execução das funções públicas de interesse comum.

Costa (2013) também compartilha da reflexão que a omissão jurídica deixada pela Constituição de 1988, municipalista, potencializa os conflitos federativos verticais e horizontais:

A principal justificativa dos atores sociais entrevistados pelas equipes para essa “ausência” repousa, em última instância, no vazio jurídico deixado pela CF/ 1988. A delegação da gestão metropolitana aos estados, numa Federação em que os municípios são protagonistas na gestão de seus territórios, sem que isto seja claramente regulamentado e sem que a União forneça qualquer orientação ou regras para a gestão metropolitana, fez da gestão metropolitana uma tarefa improvável (COSTA, 2013, p. 331).

São apontados outros entraves à gestão institucional das RM, a saber: a falta de comprometimento dos governos com a continuidade dos projetos de institucionalizações; não obrigatoriedade da criação de fundos metropolitanos; e a falta de interesse das cidades membros (CAMPANARO et al., 2015).

Diante da multiplicidade de autores que discutem os entraves da gestão institucional das RM, tornou-se necessário e mais prudente eleger alguns deles para maior enfoque teórico e, assim, embasar mais satisfatoriamente as análises subsequentes sobre a RMFS. Assim, diante do olhar geográfico que envolve todo este estudo, foram eleitos dois autores geógrafos para uma maior aproximação nesta seção do estudo: Rosa Moura e Renato Nunes Balbim. Cumpre salientar que, nos principais estudos utilizados, esses autores não trabalham sozinhos, ocorrem participações de outros pesquisadores, a saber: Rosa Moura com Diócles Libardi, Maria Isabel Barion, Paulo Roberto Delgado, Marley Vanice Deschamps e Nelson Ari Cardoso; e Renato Nunes Balbim com Maria Fernanda Becker, Marco Aurelio Costa e Miguel Matteo.

Moura e seus colaboradores (2002; 2003; 2004; 2006) revelam múltiplos impasses à consolidação de modelos operacionais que possam atender às necessidades da gestão compartilhada das RM brasileiras. Ressaltam que perpetuam entraves similares tanto em relação à forma da gestão das primeiras RM, instituídas nos anos 1970, quanto nas constituídas pela autoridade concedida aos estados com a Constituição Federal de 1988.

Moura, Libardi e Barion (2006) sinalizam diversos desafios, mas apontam como o primeiro a necessidade de novas formas para a gestão das RM. Justificam-se ao exemplificar que o modelo institucional estabelecido para as primeiras RM, baseado em conselhos consultivos e deliberativos, não foram eficazes, mesmo que tenham se perpetuado de maneira similar na legislação posterior (Estatuto da Metrópole) e, consequentemente, nas poucas iniciativas de gestão institucional de RM posteriormente instituídas.

Apontam como outro impasse a controvérsia entre a autonomia do município - reforçada na Constituição de 1988 pela tríade da estrutura federalista - e a competência da União quanto à gestão para o desenvolvimento.

As análises estabelecidas em Moura, Libardi e Barion (2006), particularmente no início do artigo, confluem como impasse à gestão institucional, a institucionalização de RM que, certas vezes, não resulta de aproximação socioespacial entre os municípios, por isto tornam-se figurativas e incapazes de relações que venham a solidificar uma dimensão política com efetivo poder regional. Esses casos de institucionalização são explicados pelos autores como de caráter político e são impulsionados pela inexistência de projetos estaduais voltados para os municípios e para as RM dentro dos estados. Acrescentam que essas institucionalizações políticas resultam em desvio quanto ao objetivo principal de uma RM, apenas incentivam a manter uma hierarquização entre as categorias geográficas. Complementam que essas institucionalizações ocorrem ainda que não seja aprovado qualquer dispositivo de gestão que atenda às necessidades da região, visto que os instrumentos tradicionais de planejamento e gestão urbana não são eficazes para esses casos.

Como outra fragilidade, apresentam a inexistência de pactos social e territorial nas RM brasileiras, reflexos do ambiente jurídico-institucional estabelecido de influências de grupos políticos e de disputas político-partidárias que, assim, dificultam decisões voltadas para a região como um todo. Além disso, afirmam que essas questões de poder deveriam ser administradas pelo Estado de maneira que as soluções beneficiassem toda a região.

Os autores indicam também a dispersão de agências e estruturas setoriais responsáveis pelo planejamento e realização das FPIC, a fragmentação governamental e a superposição de leis e decretos como obstáculos à efetividade do planejamento e gestão das RM brasileiras.

Seguem os autores afirmando que as limitações à gestão institucional das RM resultam da descentralização em curso que dificulta considerar o todo de uma região. Assim, afirmam que as unidades que compõem as RM seguem no sentido de soluções nas quais predominam uma visão estritamente local, como se essa escala tivesse poder e recursos suficientes para desconsiderar as questões estruturais do país, estados e regiões. Há que se sublinhar que as posições díspares apontadas pelos autores é uma fragilidade imponente na organização da gestão nas RM brasileiras. De acordo com esta perspectiva, municípios que compõem uma RM deveriam estar associados além da questão territorial, ou seja, também quanto ao ponto de vista dos interesses da região. Não obstante, apresentam-se “presos” a interesses da escala local. Assim, o arranjo que se propõe para buscar soluções a questões regionais acaba inviabilizado pelo predomínio dos interesses locais. Percebe-se um grande desafio: pensar nas demandas coletivas (regionais), sem menosprezar interesses locais (municipais).

Por fim, explicam os autores que alternativas locais são geralmente eficazes para situações imediatistas e reconhecem que as redes de instituições locais, em nível nacional, apresentam eficácia importante, principalmente em casos de compartilhamento de experiências, que visam à otimização de recursos materiais e financeiros.

Quanto à visão uniescalar local apontada em Moura, Libardi e Barion (2006), Vainer (2002), Ribeiro e Dias (2001) e Brandão (2003) ressaltam que nas abordagens analíticas e na construção de estratégias políticas de gestão ocorre a necessidade de relações transescalares, representadas pelas relações em redes voltadas para as funções locais, regionais, nacionais e até globais.

Corroboram as considerações apontadas por Moura et al. (2003; 2004) e Moura, Libardi e Barion (2006), Balbim et al. (2011) em “Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas”, em que explicam que são diversos os desafios à gestão das RM, mas preponderam os de natureza política, mesmo que confluem impasses de diversas ordens.

Balbim et al. (2011) concordam com Moura e colaboradores (2002; 2003; 2004; 2006) quando se referem à necessidade de novas formas para a gestão institucional das RM. Assim, referem que a principal dificuldade é de natureza política e se resume na questão da organização institucional e do poder. Afirmam que, mesmo descrito na atual Constituição Federal como obrigatoriedade dos estados, na maioria das RM brasileiras encontram-se apenas estruturas hipotéticas que se preocupam em descrever a igualdade de poder, mas não são efetivadas. Acrescentam que são incentivadas partilhas de recursos de forma cooperativa a serem combinadas entre os municípios sem uma regulação coerente e ampla que equilibre os dois elementos. Percebe-se que o esvaziamento institucional dos órgãos metropolitanos,

agregado às questões de poder, revelam a ausência de um efetivo e necessário pacto político, social e territorial para a efetivação das RM.

Os autores seguem ao refletir sobre dois fenômenos que ocorrem em paralelo, quando deveriam ser em conjunto: a metropolização socioespacial e a institucional. Esta consiste na instituição de RM a partir dos estados, em espaços que não apresentam obrigatoriamente a primeira, representada principalmente pela metrópole. Embora não reprovem ambos os fenômenos, sinalizam a importância de buscar estabelecer critérios para a institucionalização das RM nos casos em que inexista uma metrópole (BALBIM et al., 2011).

Embora o Art. 21 da Constituição Federal de 1988 declare a obrigatoriedade da União em “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, um impasse mencionado pelos autores refere-se ao afastamento da União do processo de gestão das RM. Distanciamento esse que passa pela escassez de investimentos em infraestrutura social e urbana, e chega até mesmo à regulação das RM, que se apresenta apenas com um instrumento legal, o Estatuto da Metrópole.

Apesar dos autores considerarem o Estatuto da Metrópole como um instrumento importante, salientam que este não delimita critérios contundentes, nem indica pesquisas que sejam capazes de analisar e comprovar a efetividade de uma RM em espaços defendidos por seus estados. O instrumento aponta critérios breves, como contiguidade, demografia e empregos nos setores secundário e terciário, que não são suficientes para comprovar metropolização socioespacial nos espaços. Assim, não se apodera de estudos comprobatórios no Brasil e em outros países, nos quais uma metrópole é caracterizada mais por dinâmicas próprias do que por suas dimensões. Sem critérios amplos e coerentes, a União apenas ratifica as solicitações dos estados quanto à institucionalização de RM que resultam em outros impasses à gestão das RM, como: a destinação das ações, políticas e investimentos públicos.

A liberdade para a construção de estruturas institucionais de gestão metropolitana baseada na atual Constituição, através do tipo de federalismo tridimensional brasileiro, é outra questão descrita pelos autores como um desafio, visto que torna a cooperação supramunicipal como a principal forma para as ações nas RM. Acrescentam que, ainda assim, ocorre pouco estímulo às cooperações e, conseqüentemente, poucas experiências acontecem diante de questões político-partidárias, que também são mencionadas como um entrave importante à gestão das RM.

Além disso, Balbim et al. (2011) consideram a participação popular em instâncias regionais como recente, mas afirmam que segue no sentido de uma gestão democrática para a possibilidade de um controle social na gestão metropolitana de maneira legítima, como descrito nas legislações.

Por fim, sugerem os autores que os arranjos políticos institucionais para a gestão das RM devem ser repensados, visto serem as principais vias para solucionar os problemas resultantes da pactuação federativa do País. Ressaltam que, no entanto, os modelos utilizados em todo o país não foram satisfatórios às necessidades envolvidas.

Os autores dispostos nessa seção confluem em certos momentos e em outros nem tanto; mas, não são perceptíveis divergências consideráveis diante dos entraves à gestão institucional das RM. No entanto, também não é objetivo deste estudo buscar coincidências ou incompatibilidades entre os impasses apontados. Ao contrário, quanto mais entraves forem descritos pelos autores, maiores serão as possibilidades de análise dos impasses à gestão da RMFS, que é uma das finalidades deste estudo.

Diante dos entraves retratados, percebem-se desafios antigos que permanecem até a contemporaneidade. Rezende (2009) remete-se à dificuldade de recursos desde a reforma fiscal de 1966. A omissão da atual Constituição Federal tem sua gênese na promulgação em 1988 e os conflitos de poder expostos em diferentes pontos de vista por Garson (2009), Moura et al. (2003) e Costa (2013), embora sejam contemporâneos, remetem-se à postura aberta da atual Constituição Federal. Assim, percebe-se uma instabilidade longínqua na base da gestão metropolitana institucional.

Apesar das fragilidades e dos entraves apontados à gestão institucional das RM brasileiras, movimentos acontecem no sentido de experimentos diversos nas três escalas de governo (central, estadual e municipal). Assim, não se pode mencionar posição de estagnação. Mais precisamente sobre as movimentações da União, Klink (2008) reflete que não obstante a competência para criar RM tenha permanecido no âmbito dos governos estaduais, o governo central tem-se mantido ativo nesta área, mesmo que de forma breve, o que não é suficiente diante da necessidade encontrada. Em primeiro lugar, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, redirecionou a atenção política para a problemática do uso do solo no espaço urbano e dos milhões de pessoas que vivem em favelas - problemas comuns à RM. Em seguida, com a aprovação da Lei de Consórcios Públicos, em 2005, os consórcios de forma geral foram alimentados com a regulação e, principalmente, passaram a gozar de um privilégio que lhes permite tomar empréstimos e prestar garantias em nome próprio.

No mesmo sentido dos movimentos para favorecer a gestão das RM, Campanaro et al. (2015) acrescentam a participação no Comitê de Articulação Federativa (CAF), constituído em um fórum de debate independente. Em 2007, foi criado um grupo de trabalho no âmbito do CAF com o propósito de formular propostas para melhorar a gestão das RM e coordenar as políticas públicas. Este movimento teve a participação de representantes dos estados. Por

último, em 2015, o Estatuto da Metrópole também reafirmou que a cooperação entre estados e municípios para o desenvolvimento urbano integrado será apoiada pelo governo federal.

O que se percebe pela variedade de arranjos de cooperação encontrado é que cada RM escolheu a alternativa que lhe pareceu mais conveniente à gestão cooperativa de suas unidades. Os arranjos múltiplos de cooperação parecem se adaptar muito bem às FPIC, sendo alguns deles: consórcios públicos, acordos, convênios, comitês, agências regionais, câmaras, fóruns e conselhos de desenvolvimento, grupo gestor setorial, grupo gestor interfederativo, agências de reconversão territorial. Seriam algumas dessas articulações modalidades a serem testadas como uma alternativa à gestão institucional? As legislações limitam as atuações desses múltiplos arranjos cooperativos às FPIC, ou seja, não permitem que esses atuem na área de planejamento ou diretamente na gestão. Para tal feito, seria necessária, primeiramente, a flexibilização dessas legislações. Também, embora sejam muitos no território nacional, principalmente os consórcios públicos, apresentam-se em operações fragmentadas, não tendo sido experimentados em operações de totalidade ou diretamente de gestão institucional. Neste último caso, a legislação não permite, como exposto anteriormente. Assim, não parecem atender à necessidade de integração necessária à dinâmica de planejamento e gestão de uma RM. Mesmo assim, a análise desses instrumentos se faz oportuna.

Poucos desses instrumentos são abordados especificamente em estudos acadêmicos, o mais demandado são os consórcios públicos. Acredita-se que dentre as razões, são as principais; o quantitativo em todo o território nacional; ter uma lei específica para delimitá-lo (Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005); e, o amplo incentivo e divulgação pelo Estado. Segundo o IBGE (2016b), os consórcios públicos já são mais de 3 (três) mil em todo o território nacional, e são em maioria, 2.800 (dois mil e oitocentos), da área da saúde.

Ante ao exposto, evidencia-se que o quadro geral de gestão das RM brasileiras é de inconsistência em certas RM e, em outras, não existe gestão institucional. Todavia, encontraram-se inferências a múltiplas práticas de cooperativismo voltadas a políticas setoriais entre os municípios das RM brasileiras.

Assim, é possível concluir que a gestão das RM brasileiras se apresenta sob duas formas independentes: a gestão centralizada e a descentralizada, com múltiplas articulações via formas cooperativas e associativas. Na primeira, a gestão é verticalizada, ou seja, deliberada e com as despesas assumidas pelo Estado, como exposto no Art. 25 § 3º. Na segunda, teoricamente, a articulação é voluntária e horizontalizada entre municípios (intermunicipal), embora possa ocorrer a participação do Estado ou da União (GARSON, 2009). O que precisa ser apreendido de primordial é que o objetivo principal das RM, desde as suas primeiras institucionalizações, é a cooperação entre os municípios para viabilizarem as FPIC. Isto ocorre

com ou sem uma instância centralizada. Assim, diante das alternativas apresentadas, seja qual for a escolhida, mesmo que seja momentânea ou com o propósito apenas de ser experimentada, é importante aproveitar o amplo conjunto de instrumentos de colaboração já existentes nas RM e as aprendizagens assimiladas com essas.

No entanto, embora pesquisas demonstrem esforços recentes em governança metropolitana, conforme exposto em IPEA (2015), o passo ligado à organização da gestão institucional de muitas dessas RM ainda é um desafio, pois depende de vários pontos que variam entre a aprovação pelos estados e fatores internos, como: vontade política, capacidade de incentivo à articulação e à integração dos municípios envolvidos no processo, dentre outros. Assim, comprova-se que a autoridade para instituir RM liberada aos estados não foi suficiente para a eficácia da gestão das RM brasileiras.

Ainda sobre este contexto complexo, mas, mais especificamente sobre a gestão das cidades, Vitte (2004) pondera que é árdua a tarefa de fazer a gestão dessas cidades pela ótica social e coletiva. A qualidade de vida requer que se considerem políticas públicas e a disponibilização de equipamentos urbanos em um ordenamento territorial que atenda às chamadas necessidades humanas objetivas. Mas, há também alguns aspectos subjetivos a serem considerados, dentre os quais aqueles que envolvem a sociabilidade, o convívio em comunidade e a participação popular na gestão da vida coletiva.

Esse contingente mencionado - objetivo e subjetivo - reverte-se em funções sociais capazes de estabelecer no território o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, afinal é para essa finalidade que deve caminhar a gestão pública de forma geral independente da categoria geográfica em questão.

Enfim, nas reflexões demonstradas neste segundo capítulo - como o termo “gestão” passou a fazer parte da Geografia; o histórico e algumas análises da urbanização à metropolização brasileira; o quadro geral das RM brasileiras classificadas como polarizadas ou não por uma metrópole; e um panorama sobre como se encontra a gestão das RM brasileiras - apresentou-se com destaque a dimensão político-institucional que contribuiu para o entendimento de que a institucionalização de RM no Brasil tornou-se um instrumento institucional de gestão regional.

Com a finalidade de contribuir com mais análises sobre as RM contemporâneas, caracterizadas em maioria como não polarizadas por metrópoles, apresenta-se mais particularmente a RMFS nos capítulos a seguir com um estudo de caso referente a uma RM classificada anteriormente⁹ dentre as não polarizadas por uma metrópole.

⁹ 2.3.3 As regiões metropolitanas polarizadas ou não por uma metrópole.

3 REGIÃO METROPOLITANA DE FEIRA DE SANTANA: URBANIZAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO INSTITUCIONAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL

A perspectiva deste capítulo é apresentar, mas também analisar a RMFS de maneira contundente a começar pela centralidade da cidade de Feira de Santana, seguindo pela regionalização institucional existente com a formação desta RM e de indicadores da integração entre os municípios desta região. Para tanto, inicialmente, a escrita foi estruturada de maneira que demonstra a cidade polo da RMFS a partir da nucleação urbana inicial e consolidação como centro urbano regional. Posteriormente, mais duas seções são elencadas: a formação institucional da RMFS e indicadores sobre a integração existente entre os municípios desta região, finaliza-se com uma análise comparativa entre a espacialidade institucional e a dinâmica funcional revelada nas análises.

3.1 FEIRA DE SANTANA: UMA CENTRALIDADE REGIONAL

Feira de Santana apresenta certas aproximações com a urbanização nacional demonstrada em capítulo anterior¹⁰. Nos dois casos, as bases econômicas foram, inicialmente, com atividades primárias, embora no primeiro seja a pecuária e, no segundo, a agricultura. Ambos os processos de urbanização foram inicialmente acelerados por diversos fatores, dentre os quais os incentivos estatais e a industrialização. No entanto, a urbanização de Feira de Santana apresenta também certas especificidades quanto à velocidade e periodicidade, por consequência das já mencionadas peculiaridades da região Nordeste e da Bahia.

Não foi o objetivo desta parte do estudo analisar todo o processo da urbanização de Feira de Santana, mas o de ressaltar alguns marcos importantes que possibilitaram uma nova dinâmica espacial e paisagística e, conseqüentemente, mudanças no cotidiano dos habitantes de Feira de Santana e do entorno que foram atraídos pelos benefícios dessas transformações. Assim, demonstra-se Feira de Santana: da nucleação urbana inicial à consolidação como centro urbano regional.

Partindo do século XVII, Feira de Santana remonta o entorno da Fazenda Santana dos Olhos D'Água (Foto 1), uma localidade com capela e diversas lagoas, além de localização

¹⁰ 2.2 Da urbanização à metropolização

privilegiada. Durante o século XVIII, serviu como referência a capela - parada para descanso durante as viagens para o Recôncavo e litoral baiano. Assim, originou o arraial ou Povoado de Santana dos Olhos d'Água. No final deste mesmo século, acresce sua utilidade à comercialização de gado e de outros gêneros necessários aos viajantes e moradores locais. No século XIX (1833), tornou-se vila; a seguir, cidade (1873), e mantém, dentre suas características, seu viés comercial até a atualidade¹¹.

Foto 1: Vista externa de um imóvel (restaurado) que pertencia à sede da Fazenda Santana dos Olhos d'Água



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

É justo salientar, como faz Santos (2020), que, na época, os papéis das cidades mais relevantes do estado da Bahia eram de Salvador e Cachoeira. Mas, Popino (1968, p. 11) informa que “a posição geográfica de Feira de Santana, a meio caminho entre a costa e o interior, refletiu-se na economia do município.”

Feira de Santana foi assim descrita pelo autor:

¹¹ Histórico disponível no endereço eletrônico do IBGE, com informações da Câmara de Vereadores de Feira de Santana/BA - <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/feira-de-santana/historico>

Poucas ruas, tortas e sem pavimentação e algumas praças estendiam-se entre os edifícios. A rua principal não passava de um trecho da estrada mestra que unia Juazeiro à Cidade do Salvador. Viam-se aqui e ali sobrados de dois andares e outras estruturas mais progressistas no distrito comercial, ao Norte da Matriz; duas das artérias principais haviam sido parcialmente pavimentadas e os responsáveis pelo progresso do lugar começaram a dirigir sua atenção para as necessidades mais prementes da vila. Muitos anos se passariam ainda antes que a vila se tornasse conhecida pelas ruas largas e retas, pelas casas bem pintadas e pelas altas árvores, que dão sombra (POPPINO, 1968, p. 106 - 107).

Assim como Popino (1968), Teixeira (2011) também descreve a cidade no século XIX e informa que, somente em 1879, surgiu a iluminação pública a gás, e que diversas novas ruas foram inauguradas naquele século. O autor menciona que a Rua Senhor dos Passos foi a que mais demonstrou relevância por sua aparência moderna, aparentemente mais larga para os padrões de arruamentos da época, onde estavam localizadas as moradias das pessoas em melhores condições financeiras e que, em maioria, eram térreas e pintadas de tinta a óleo branca.

A relevância observada pelo autor quanto à Rua Senhor dos Passos permanece na atualidade, pois a mencionada rua se tornou avenida e é uma das principais localidades do forte comércio feirense, além de abrigar o Paço Municipal, a Igreja Senhor dos Passos e o Arquivo Público. A Foto 2 permite a visualização dos dois primeiros pontos referidos.

Foto 2: Feira de Santana (BA) - Avenida Senhor dos Passos

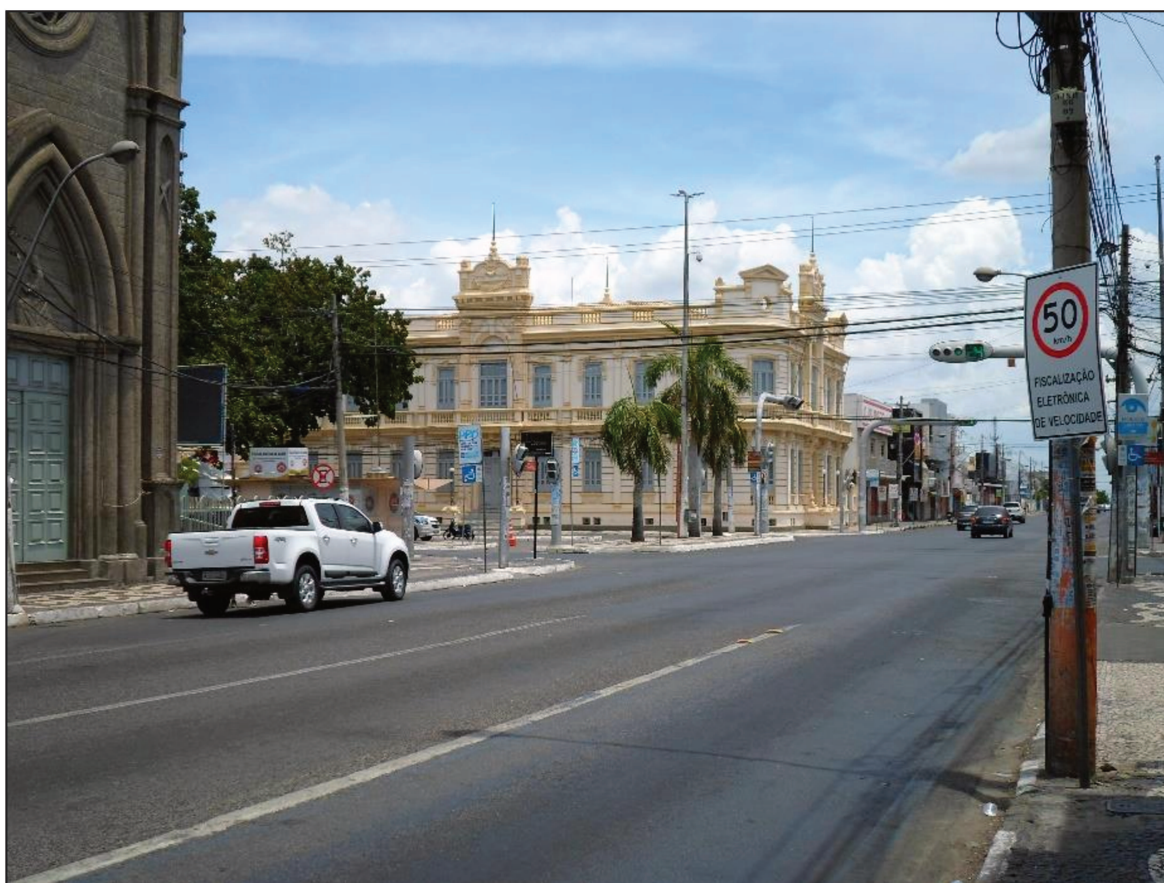


Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

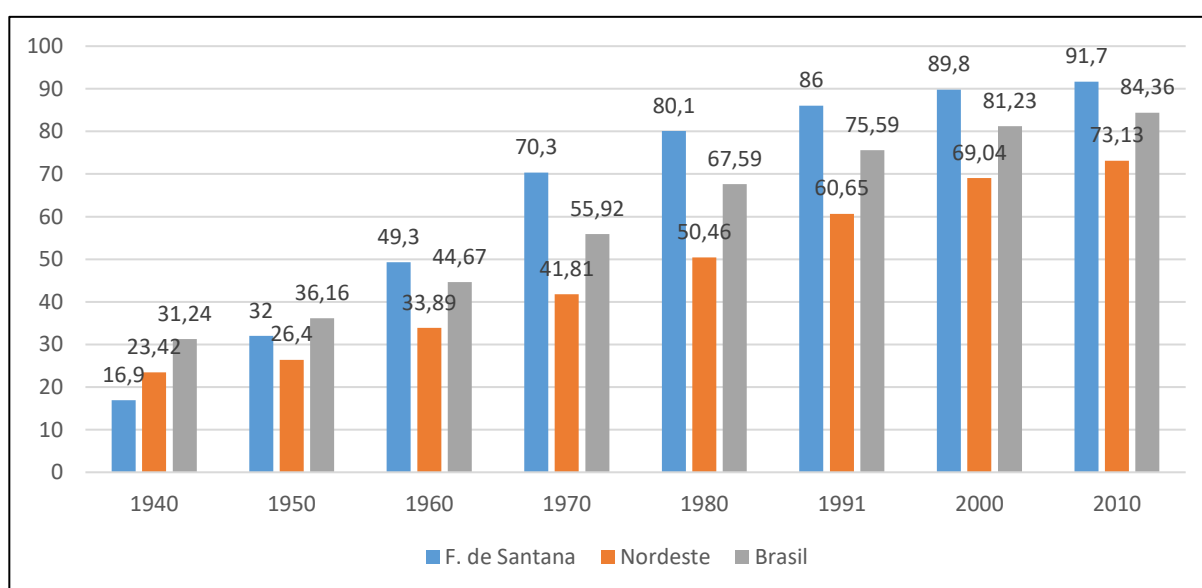
O autor ainda menciona aspectos das principais ruas que, posteriormente, tornaram-se avenidas, uma estimativa de população em torno de três a quatro mil pessoas e outras características urbanísticas de Feira de Santana: “as ruas não são calçadas, mas as duas principais, paralelas, bastante largas e bordadas de casas, algumas de sobrado e boas, têm passeios calçados. Há três igrejas, estando a matriz por acabar, e três praças, não contando com o campo da feira” (TEIXEIRA, 2011, p. 297).

Freitas (2014) também expõe características de Feira de Santana. No entanto, faz uma análise comparativa com a capital do estado da Bahia:

Não é cidade que surge como fortaleza, funda-se para dar proteção ao projeto colonizador, mas cidade fundada do constante pisotear dos animais que seguem para o litoral. Solo urbano que foi moldado, esculpido pelo insistente cavalgar dos tropeiros, trotar das mulas e dos rebanhos que se arrastavam em direção ao litoral, emblema da pecuária associada ao comércio, arquitetando o porvir urbano: cidade que é valor de uso, mas tão somente custo de troca no capitalismo - obra de arte concreta para hospedar o processo de urbanização (FREITAS, 2014, p. 215).

No entanto, foi no século XX que Feira de Santana se revelou mais vigorosamente a ponto de se destacar no cenário do Nordeste e até nacional. O Gráfico 4 expõe esses dados e, ainda, é possível uma melhor visualização de análise comparativa entre as taxas de urbanização de Feira de Santana com a do Nordeste e nacional. Assim, percebe-se que a primeira supera a segunda no Censo de 1950 e prevalece neste sentido até o último Censo de 2010. Diante desse dado, comprova-se a relevância de Feira de Santana no Nordeste desde a década de 1940.

Gráfico 4: Comparativo entre as taxas médias de urbanização de Feira de Santana, do Nordeste e a média nacional (1940-2010).



Fonte: IBGE (s/d). Séries Históricas e Estatísticas; IBGE (s/d). SIDRA.

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2020)

No entanto, a urbanização de Feira de Santana apresentou-se inferior à média nacional até o Censo de 1950 e somente no censo seguinte, 1960, supera a média nacional e segue assim até o último Censo (2010). Alguns marcos podem explicar esses dados ocorridos no século XX. A partir da década de 1950 ocorreram, e ainda ocorrem, diversas mudanças estruturais em Feira de Santana, principalmente vinculadas a incentivos estatais, que intensificaram a urbanização do município, como: expansão de rodovias, criação de centro educacional, estímulos à industrialização e transferência de local da principal feira-livre. Iniciativas privadas também passaram a se destacar e manter o processo de urbanização. A seguir, serão demonstradas essas mudanças de uma forma resumida.

Na década de 1950, novos eixos viários, que ainda passam internamente na cidade, são implantados pelo governo federal, tais como a BR-324 e a BR-116 que se tornam importantes ligações entre Feira de Santana e a capital do estado, bem como a menores localidades do estado. Assim, amplia o viés comercial da cidade e expande toda a dinâmica local. Nesse momento, o poder municipal também teve participação na expansão urbana ao criar novas avenidas. Destarte, surgiram os primeiros loteamentos de áreas que foram agrárias, mas, por se encontrarem nas proximidades dessas novas avenidas, passaram a modificar seu cotidiano e se tornaram urbanas (SANTO, 2012).

Feira de Santana, desde os tempos coloniais, tornou-se conhecida como um entreposto comercial de vida própria e, em 1950, era conhecida em todo o Nordeste do Brasil, principalmente devido ao importante mercado de produtos agrícolas e pecuários (POPPINO, 1968).

Em 1964, foi construído na cidade um anel rodoviário¹², com o objetivo de evitar a circularidade de caminhões e veículos grandes, além das cargas perigosas no espaço intraurbano, e assim preservar a cidade de maiores congestionamentos em vias estruturantes e do perigo de desastres com cargas perigosas. No entanto, em Feira de Santana e em outras cidades, ambos permanecem.

Em 1968, foi inaugurada, no centro de Feira de Santana e no prédio onde havia funcionado a Escola Normal (1920-1950), a primeira instituição que servia ao então denominado ensino superior: Faculdade de Educação de Feira de Santana. Neste período, o governo da Bahia participa de uma política de educação (Plano Integral de Educação) voltada

¹² Segundo o Ministério dos Transportes, através da Norma do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) número 003/2002, anel rodoviário é trecho de rodovia destinado à circulação de veículos na periferia das áreas urbanas, de modo a evitar ou minimizar o tráfego no seu interior, circundando completamente a localidade. Cidades e zonas metropolitanas têm o objetivo descrito na norma como motivação para a construção de anéis rodoviários.

à “interiorização” do sistema de ensino em todos os níveis, com o objetivo de preparar pessoal para o processo de industrialização. Esta política baseava-se na inauguração de faculdades para a formação de professores nas principais cidades do interior do estado, consideradas como sedes das regiões administrativas do Estado, que passariam a atuar como distritos geoeeducacionais. Assim, no âmbito do citado Plano, através da Lei Estadual nº 2.784, de 24 de janeiro de 1970, tem-se a instalação da Fundação Universidade de Feira de Santana (FUFES) que, solenemente, em 31 de maio de 1976 foi instalada como universidade com os seguintes cursos: Licenciatura de 1º e 2º graus em Letras – Inglês/Francês; Licenciatura Plena em Ciências, com habilitação em Matemática e Biologia e em Ciências 1º grau; Licenciatura Plena em Estudos Sociais, com habilitação em Educação Moral e Cívica e em Estudos Sociais 1º grau; e mais os cursos de Enfermagem, Engenharia de Operações – Modalidade Construção Civil, Administração, Economia e Ciências Contábeis (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, S/D).

Atualmente, o prédio onde funcionou a Escola Normal e a primeira Faculdade de Educação de Feira de Santana abriga o Centro Universitário de Cultura e Arte - CUCA (Foto 3), da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

Foto 3: Fachada preservada da edificação onde funcionou a Escola Normal, depois a Faculdade Educação de Feira de Santana e, atualmente, o CUCA.



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Na década de 1970, a cidade se firma como centro regional. E, com a consolidação do seu dinamismo, alarga-se além do anel rodoviário. O Estado teve papel relevante neste processo, além dos conjuntos habitacionais, que continuaram a surgir nas décadas seguintes, pois duas grandes obras são importantes representações das transformações espaciais dessa década: em 1970, o Centro Industrial do Subaé (CIS), e em 1976, a UEFS (Fotos 04 e 05), já mencionada. A primeira é o marco da expansão da industrialização no interior do estado. Esses fatos atraíram pessoas de outras localidades e contribuíram com o crescimento e a urbanização da cidade de uma forma geral e, mais especificamente, ao norte. A Foto 4 demonstra a via da entrada principal da UEFS, às margens da rodovia BR 116-Norte.

Foto 4: Via da entrada principal da UEFS



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Foto 5: Vista aérea da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)



Fonte: Jornal Grande Bahia (2013)

O CIS, além de atrair um expressivo contingente populacional nas décadas posteriores, desperta grandes expectativas sobre o desenvolvimento local. Mais precisamente em 1969, através do Decreto Municipal 3.304/69, e em 1970, da Lei Municipal nº 690/70, tem-se a implantação do CIS. As legislações revelam que, inicialmente, foi uma autarquia municipal, com as primeiras indústrias instaladas nas proximidades da BR-324, devido à infraestrutura viária já existente. Só em 1984 foi transformado em autarquia estadual e ampliado para mais dois distritos industriais, embora todos dentro de Feira de Santana. Em 1989, o CIS passou a envolver outros três municípios (São Gonçalo dos Campos, Conceição da Feira e Conceição do Jacuípe), que testemunham a concretização das expectativas iniciais de desenvolvimento local e regional caminharem lentamente até a atualidade, visto que a concentração maior de indústrias permanece no núcleo de Feira de Santana.

Segundo Freitas (2014), o Governo do Estado, diante da recessão econômica da década de 1960, através da política de desconcentração industrial adotada pelo Governo Federal, pretendia inserir a Bahia na relação dos Estados industrializados do país. Os empresários naquela época pautavam-se na expansão urbana-industrial, com a modernização industrial com base no Programa de Ação Governamental para a Bahia (1983-1987).

Como consequência a instalação do CIS apresenta-se um processo de eclosão do setor terciário em Feira de Santana.

Santos (2020, p. 19) acrescenta que além do crescimento e consolidação do setor terciário, ocorrem “a ampliação de esferas dos setores públicos, sobretudo, saúde, educação e segurança; a cadeia produtiva ligada à construção civil; e as dinâmicas beneficiadas pelas feiras livres, mesmo que, em vários casos, basicamente locais.” Mas, segue o autor ressaltando, mais especificamente sobre os municípios envolvidos no Território Identidade Portal do Sertão¹³, que o setor primário permanece com importância na maioria dos pequenos municípios do entorno de Feira de Santana, tanto no agregado do PIB (Produto Interno Bruto), quanto no posto ocupado pelos trabalhadores.

Esclarece Santos (2020) que desde a década de 1980, e especialmente nos dados de 2016 sobre o Território Identidade Portal do Sertão, o setor terciário prevalece na participação do PIB, sendo o segundo lugar ocupado pelo setor industrial. Os dados revelam tendências que ocorrem desde final da década de 1980, quando as atividades primárias e secundárias deixaram de ser as principais composições dos PIB em quase todos os municípios, com exceção de Conceição do Jacuípe, que possuía 55,28% no setor secundário, em 2016. Mas, o autor alerta que estes dados podem sofrer possíveis interferências visto que: “em vários pequenos municípios os percentuais altos do PIB terciário têm relação direta com despesas vinculadas aos serviços públicos, o que torna evidente a pseudo-terciarização (SANTOS, 2020).

Associadas à implantação do CIS, surgem outras reformas urbanas, como: a iluminação da Avenida Presidente Dutra; duplicação da BR-324; conjuntos habitacionais para população de baixa renda; e alargamentos de ruas. A referida avenida (Foto 6) é uma extensão da BR-324 que passa pelo Centro de Feira de Santana, tangenciando a Estação Rodoviária com intenso fluxo de veículos, e está em contato com a BR-116 (Sul e Norte). No afã da industrialização, recebeu iluminação numa extensão de 4 (quatro) km, estrategicamente, área de localização do CIS-BR-324. A expansão da cidade segue em direção ao litoral (Salvador) e já pleiteia urbanização para fluidez do capital através de ruas que se alargam, avenidas que se duplicam para maior rapidez na circulação das mercadorias, impondo a densidade urbana (FREITAS, 2014).

¹³ Melhor descrito no 4.3 Uma das experiências de cooperação supramunicipal

Foto 6: Estação Rodoviária de Feira de Santana - às margens da Avenida Presidente Dutra



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Embora Feira de Santana tenha sua origem ligada ao comércio e ainda seja esta uma dentre as suas referências, o CIS, desde 1969, mantém participação no crescimento econômico e desenvolvimento urbano do município ao atrair pessoas, mudanças estruturais significativas e novos investimentos privados advindos da industrialização. Salienta-se que a cidade tem o setor de serviços com a maior participação do PIB, mas deve-se considerar a participação das outras atividades.

Outra importante mudança estrutural de Feira de Santana ocorreu em 1977. O Centro de Abastecimento de Feira de Santana – CAFS (Foto 8) foi construído para receber a feira- livre que acontecia na principal avenida da cidade, Avenida Senhor dos Passos, e na praça central, Praça da Bandeira (ARAÚJO, 2005). Assim, a paisagem da cidade foi modificada e a aparência urbana ficou cada vez mais evidente. A Foto 7 demonstra na atualidade a localização da antiga feira-livre, agora com a arborização da praça.

Foto 7: Feira de Santana (BA) - Cruzamento da Avenida Senhor dos Passos com a Avenida Getúlio Vargas e, ao centro, a Praça da Bandeira



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Foto 8: Galpão destinado à venda de frutas no CAFS



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Em 1980, a iniciativa privada começou a investir em bairros planejados para a classe alta, como o Muchila, assim como em condomínios fechados de classe média nas partes oeste e sudoeste da cidade. A construção de treze conjuntos residenciais entre 1990 e 1995 demonstra o déficit habitacional pré-existente e a forma com que o capital se apropria da escala urbana para reprodução das relações de produção, garantindo a permanência do processo de acumulação, ao mesmo tempo que ameniza os efeitos dos conflitos sociais, contribuindo para a expansão urbana em múltiplas direções. Sendo assim, o Estado cumpre a sua função em ação conjunta com o capital privado, fabricando espaços padronizados. A cidade cresceu e preencheu certos espaços urbanos guardados para especulação imobiliária. Na porção norte, diversos condomínios fechados são construídos na década de 2000, demonstrando que a segurança pública aparece como mercadoria essencial e elemento de diferenciação entre as classes, porque só tem acesso a parcela da população que compreende a demanda solvável (FREITAS, 2014).

Sobre os condomínios fechados, cumpre salientar as reflexões de Villaça (2011, p. 39): “talvez a forma mais destacada de estudo da segregação moderna seja sua manifestação sob a forma dos condomínios fechados.”

Aproximadamente desde 2000, em Feira de Santana, surge a verticalização das edificações. Até meados da década de 1990, havia ainda muitas áreas disponíveis para construções e, por esse motivo, a prioridade era pela horizontalização. Com a crescente expansão da mancha urbana, essas áreas começaram a ser mais raras, e começaram a aparecer os altos edifícios em Feira de Santana. Além do mais, os condomínios de edifícios construídos através dos programas habitacionais a partir de 1995, principalmente, em geral com 04 (quatro) ou 06 (seis) pavimentos, tornaram-se numerosos no município.

Até o início da década de 2000, Feira de Santana se apresentava com a maior parte das construções horizontalizadas, por ocorrerem ainda muitas áreas para fácil expansão. “Isto sofrerá uma alteração substancial apenas no final da década de 2000, quando é observada uma inversão desta lógica, mudando a paisagem de forma contundente, principalmente dentro do Anel de Contorno” (SANTO, 2012, p. 149).

Como demonstrado, durante o século XX, muitas foram as transformações ocorridas em Feira de Santana que influenciaram o seu processo de urbanização, e o Estado foi o principal agente. No século XXI, esse processo permanece em curso e de forma semelhante, com forte investimento estatal, mas com maior número de investimentos da iniciativa privada. Muitos exemplos são importantes para descrever e compreender o processo de urbanização de Feira de Santana neste século. Com o intuito de descrever, de uma forma resumida, mencionam-se as transformações significativas referentes à mobilidade espacial e aos novos empreendimentos privados.

Quanto à mobilidade espacial, dentre outras transformações já ocorridas e algumas outras ainda em fase de implementação, destaca-se o Sistema Integrado de Transporte (SIT) coletivo. O sistema permite o transporte coletivo de passageiros através de terminais fixos de transbordo entre as diversas linhas de percursos distribuídos pela cidade.

A partir de 2005, após diversas reivindicações da sociedade diante de transtornos vividos no trânsito, foram implementadas pela Prefeitura de Feira de Santana reformas para a melhoria do fluxo. Assim, foram construídos viadutos, ocorreram mudanças de trajetos e foi implantado o SIT coletivo, operado através de ônibus e vans. O projeto inicial do SIT apresenta cinco estações de transbordo: Terminal Central (Centro comercial da cidade), Terminal Sul (Bairro Tomba), Terminal Norte (Bairro Cidade Nova), Terminal Oeste (Bairro Pampalona) e Terminal Leste (Bairro SIM) (DE JESUS, 2012). Em trabalho de campo foi observado que, até o momento, operam normalmente apenas as três primeiras estações mencionadas. A seguir, fotos do Terminal Central.

Foto 9: Fachada do Transbordo Central de Feira de Santana



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Foto 10: Vista interna do Transbordo Central de Feira de Santana



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Guardadas as mínimas particularidades, os três atuais terminais de transbordo de passageiros são similares. Assim, as Fotos 9 e 10, que são do Terminal Central, demonstram bem as principais características dos outros dois terminais.

O projeto de implementação do SIT modificou bastante o transporte em Feira de Santana: algumas linhas deixaram de existir, outras novas linhas foram criadas, foi implementado o corredor de tráfego exclusivo para ônibus, a frota de veículos aumentou correlacionado também ao valor da tarifa, o roteiro de muitas linhas foram modificados, enfim a cidade ganhou um novo sistema de transporte apoiado no antigo (DE JESUS, 2012, p. 3).

Desde 2005, quando ocorreu a implantação do novo sistema de mobilidade, novas áreas foram crescendo em termos populacionais e, conseqüentemente, novos e amplos viadutos, tornaram-se necessários para favorecer o fluxo do trânsito municipal.

O Complexo Viário do município de Feira de Santana ganhou importância e reforço em sua infraestrutura com a inauguração do Viaduto Francisco Pinto, construída na interseção das avenidas Getúlio Vargas e Nóide Cerqueira, sobre o Anel de Contorno. Os viadutos estão sendo construídos com recursos próprios do município e também com financiamento da CAF (Cooperação Andina de Fomento). A obra é a segunda de um total de cinco (JORNAL GRANDE BAHIA, 2008). Atualmente, já estão em pleno funcionamento outros viadutos, como

demonstrado na Foto 11, e se identifica a necessidade de ampliação no complexo viário municipal.

Foto 11: Complexo de viadutos em Feira de Santana que interliga as Avenidas Eduardo Froes da Mota e José Falcão da Silva com a BR 116 Norte



Fonte: Jornal Grande Bahia (2008).

Nesse mesmo sentido de atender à demanda crescente e o fluxo do trânsito, surgem novas avenidas no interior da cidade, como: Avenida Ayrton Senna (2012), Avenida Nóide Cerqueira (2014) e Avenida Fraga Maia (2015), que se apresentam em moldes semelhantes, ou seja, amplas, arborizadas, com ciclovias, pistas de caminhada e corrida, além de equipamentos para atividades físicas e de lazer. As Fotos 12 e 13 demonstram as características mencionadas na Avenida Nóide Cerqueira. Na Foto 12 estão a ciclovia (A) e os equipamentos para atividades físicas e lazer (B). Já a Foto 13 estão, mais expressivamente, a pista de caminhada e corrida.

Foto 12: Feira de Santana (BA) - Avenida Nóide Cerqueira - 2019



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Foto 13: Pista de caminhada e corrida na Avenida Nóide Cerqueira



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Outras avenidas mais antigas foram adaptadas, na medida do possível, para atenderem a certas necessidades da população, como as pistas para atividades físicas. A seguir, as fotos das Avenidas e Getúlio Vargas (Foto 14) e Presidente Dutra (Foto 15).

Foto 14: Equipamentos para exercícios físicos no canteiro central da Avenida Getúlio Vargas



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Foto 15: Pista para atividades físicas no canteiro central da Avenida Presidente Dutra



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Assim, constata-se mudanças paisagísticas e uma modernização urbana em busca de qualidade de vida para a população. Essas mudanças estruturais favoreceram a expansão urbana em novas áreas que anteriormente eram pouco habitadas e incentivaram mais empreendimentos privados. Destacam-se diversos condomínios fechados que atendem a múltiplas rendas, e muitos foram viabilizados com subsídios de programas habitacionais estatais, e um *shopping center* que foi analisado por Santos (2003) na perspectiva da relação do comércio e dos serviços como agente promotor da produção do espaço urbano de Feira de Santana. Existem projetos em andamento de outros empreendimentos similares na cidade.

Inaugurado em 1999, o *Shopping Boulevard*, em Feira de Santana, tem aproximadamente 30.275,00 (trinta mil, duzentos e setenta e cinco) m² e uma arquitetura predominantemente horizontal. Considerado como um verdadeiro marco para o comércio da região, conta atualmente com 170 (cento e setenta) lojas e, dentre elas, grandes redes e franquias. Em 2008, deixou de ser chamado por *Shopping Iguatemi* e passou a ser *Boulevard Shopping*. Além da mudança do nome, posteriormente, o empreendimento recebeu uma série de modificações. A maior dentre estas ocorreu em 2011 quando inaugurou a décima ampliação, com um crescimento de 30% na sua área total e acréscimo de 45 (quarenta e cinco) novas lojas, ampliou a praça de alimentação e acresceu o estacionamento em 464 (quatrocentos e sessenta e quatro) vagas. Além dessas, recebeu também duas edificações, uma integrada internamente, que oferece um complexo empresarial de serviços com 21 (vinte e um) andares e a outra integrada apenas através do seu estacionamento, onde funciona um hotel de uma grande rede nacional (BOULEVARD SHOPPING, s/d¹⁴).

Além das duas edificações mencionadas, a paisagem no entorno do *shopping* foi modificada e se apresenta cada vez mais verticalizada, aproximando-o do conceito de *shopping centers* multiuso. Ao longo dos anos, nas proximidades foram estabelecidos bares, restaurantes, casas noturnas, hotéis e outros empreendimentos privados e públicos. Embora já tenha sido construído em uma avenida estruturante do sistema viário da cidade (Avenida João Durval), linhas de transportes coletivos foram criadas e modificadas de forma que facilitassem o acesso e o fluxo aos estabelecimentos. As Fotos 16 e 17 demonstram o *Shopping Boulevard*.

Um *shopping*, o primeiro na região, reafirma a centralidade de Feira de Santana, e muitas outras foram as repercussões deste empreendimento na região. Nesse sentido:

¹⁴ Essas informações podem ser verificadas no endereço eletrônico do *shopping Boulevard*: <http://boulevardfeira.com.br/shopping>

O shopping center é um produto do rearranjo no processo de reprodução do capital e exprime um contemporâneo jogo de interesses urbanos. Por outro lado, tornou-se uma condição para que esse processo se realize, principalmente, no que diz respeito ao capital comercial e imobiliário, na medida em que, através dele, são engendradas novas lógicas de valorização do/no espaço e de comercialização do/no solo urbano (SANTOS J., 2008, p. 160).

A infraestrutura demonstrada de Feira de Santana atrai pessoas, sejam por necessidades de deslocamentos pendulares, ocasionais ou mesmo permanentes. Este contexto é também assim interpretado por Santos (2019) ao relatar a centralidade de Feira de Santana pelo “fato de ser um grande centro distribuidor de bens e serviços, seja no setor comercial, industrial, educacional, saúde, esporte e lazer, além de assistências técnica profissional e especializada.” Segue o autor fundamentando sua reflexão: “são atividades responsáveis por promover o fluxo pendular dessa e/ou para essa cidade, sobretudo, intermunicipal para trabalhar e/ou estudar em outro município que não o de residência, em buscar de satisfazerem, por exemplo, demandas laborais ou enquanto cidade de passagem.”

Foto 16: Fachada do *Shopping Boulevard* – 2019



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

Foto 17: Vista aérea do *Shopping Boulevard* – 2014



Foto: Jornal Grande Bahia (2014)

Incorpora as análises Santos (2020) ao mencionar que estes deslocamentos têm origem não apenas no campo, mas também de outras cidades pequenas, em busca de oportunidades de trabalho, nem sempre são efetivadas; acesso a serviços mais especializados de saúde e educação; mas também visto que as condições de vivências o campo se tornaram desfavoráveis. Acrescenta o autor que alguns mantem “as pequenas propriedades rurais; para fugir de condições precárias, face à ausência de políticas sólidas para permanência na zona rural; e/ou pela oferta de residências em programas habitacionais” (SANTOS, 2020, P. 22).

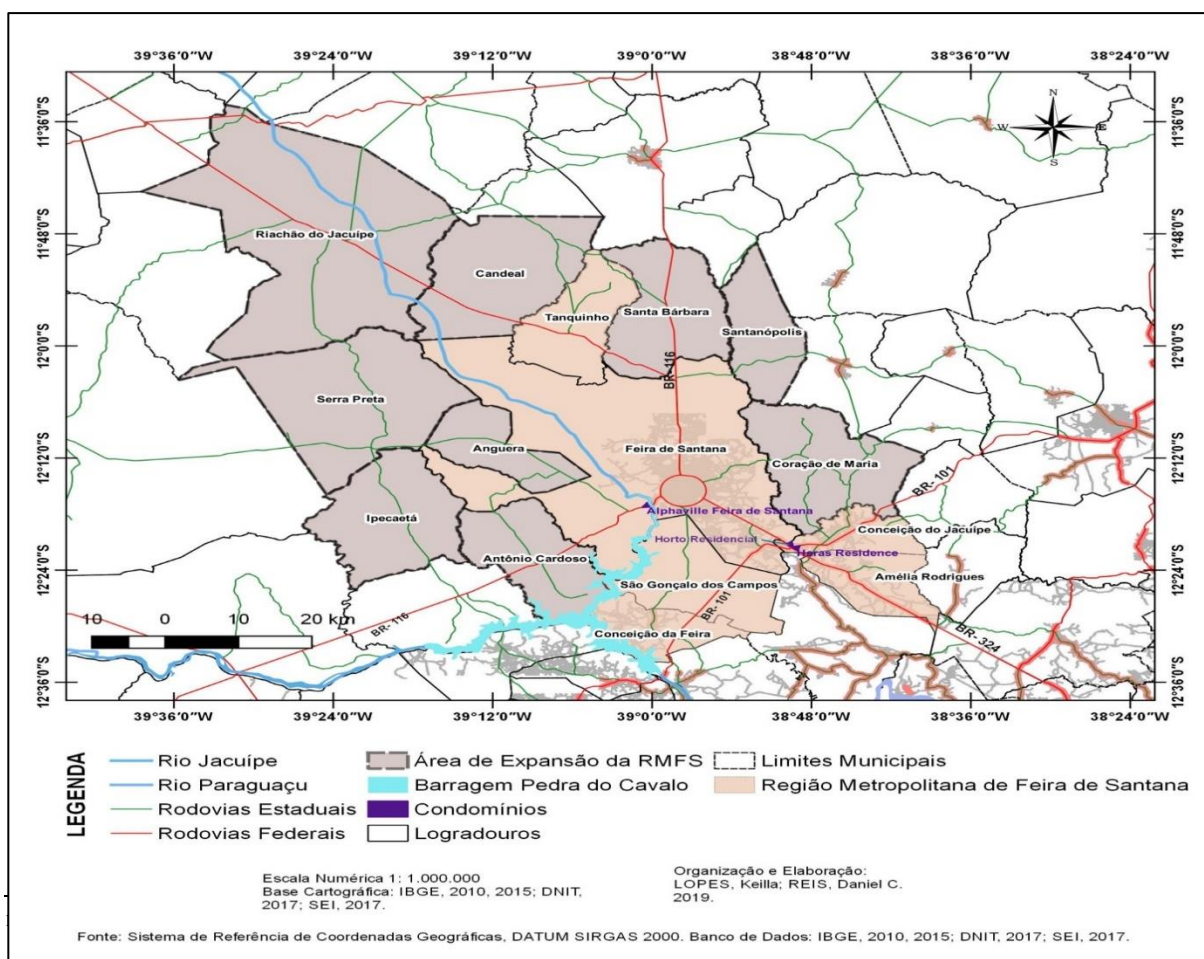
Nas últimas décadas, outros equipamentos demonstraram a centralidade regional de Feira de Santana e favoreceram a influência regional, além de impor uma dinâmica territorial que fortalece a posição hierárquica de Feira de Santana, a saber: aeroporto, faculdades privadas e universidades (estadual e federal), centros universitários, hospitais regionais, centros de saúde, centro industrial e, recentemente, entregou-se a um modismo típico das metrópoles, as áreas de escape.

Para Feira de Santana, essas áreas de escape das tensões geradas pela vida contemporânea em comunidade são, explicitamente, condomínios de alto padrão, localizados em diferentes pontos às margens de rodovias estaduais, pelas quais encontra-se envolvida. Esses espaços corroboram a afirmação de Villaça (2011, p. 39) quanto ao fato de que “há décadas existem áreas mais ricas não só fora do centro, mas na periferia afastada.”

Esses condomínios demonstram, além do dinamismo do mercado imobiliário, a segregação. Referindo-se de forma geral ao Brasil, Villaça (2011) descreve a versão moderna da segregação como manifestada através dos condomínios fechados. Em Feira de Santana, os maiores são três condomínios fechados voltados para o lazer nos finais de semana: Haras Residence - Bahia, Alphaville Feira de Santana e Horto Residencial. A Figura 4 tem como objetivo de favorecer o entendimento da localização dos três empreendimentos. O primeiro é o mais antigo e fica localizado num ponto de divisa entre os municípios de Feira de Santana e Conceição do Jacuípe - ambos fazem parte da RMFS.

Alphaville Feira de Santana é da conhecida empresa *Alphaville Urbanismo*. Essa empresa pertence à Gafisa e aos fundos de investimento Pátria e *Blackstone*. Atua no Brasil – em 23 (vinte e três) estados e no Distrito Federal – e em Portugal. Em Feira de Santana, o empreendimento possui 397 (trezentos e noventa e sete) lotes residenciais e 25 (vinte e cinco) comerciais. Apresenta-se com localização privilegiada, às margens do Rio Jacuípe. Assim, é favorecido por uma bela paisagem natural e vista panorâmica. Além disso, encontra-se a poucos quilômetros do principal centro comercial da cidade e às margens da Rodovia BR-116, eixo Sul (*ALPHAVILLE URBANISMO*¹⁵).

Figura 4: RMFS – Mapa de localização dos três condomínios (*Haras Residence* - Bahia, *Alphaville* Feira de Santana e Horto Residencial.) - 2019.



Outros municípios que integram a RMFS também apresentam alguns condomínios fechados no sentido dessas áreas de escape, e também segregação, para atender à população de Feira de Santana, mas com menor expressividade. Feira de Santana se apresenta na atualidade com um mercado imobiliário aquecido, especulativo e articulado. Notadamente, a centralidade regional se consolidou e ampliou a diversificação na oferta de bens e serviços, assim favoreceu o surgimento de importantes estruturas que colaboram para o incremento da valorização imobiliária e da segregação, que é claramente demonstrada, principalmente, com a expansão de condomínios residenciais de lazer nas áreas periurbanas.

Em Feira de Santana, por muitos anos, sucedeu-se uma expectativa das administrações locais sobre o crescimento dentro do anel rodoviário estabelecido antecipadamente. No entanto, o crescimento populacional resultante do crescimento vegetativo, do êxodo rural, das migrações em busca de novas oportunidades e do crescimento decorrente dos programas de habitação popular governamentais ampliaram os limites físicos da cidade. Isso resultou na favelização dos menos favorecidos economicamente. Desde a década de 1970, o município participa de programas de habitação popular, com similaridades ao atual programa “Minha Casa, Minha Vida”, financiado pelo governo federal através da Caixa Econômica Federal, nos quais são construídos conjuntos habitacionais populares em locais sem um mínimo de infraestrutura urbana. Desde os primeiros até os mais recentes, a maioria foi construída fora do anel rodoviário, assim incentivaram a favelização e ocasionaram sérios transtornos aos cidadãos do município. Diante desses fatos, no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Feira de Santana ocorre a proposta de um segundo anel de rodoviário de contorno (FEIRA DE SANTANA, 2018).

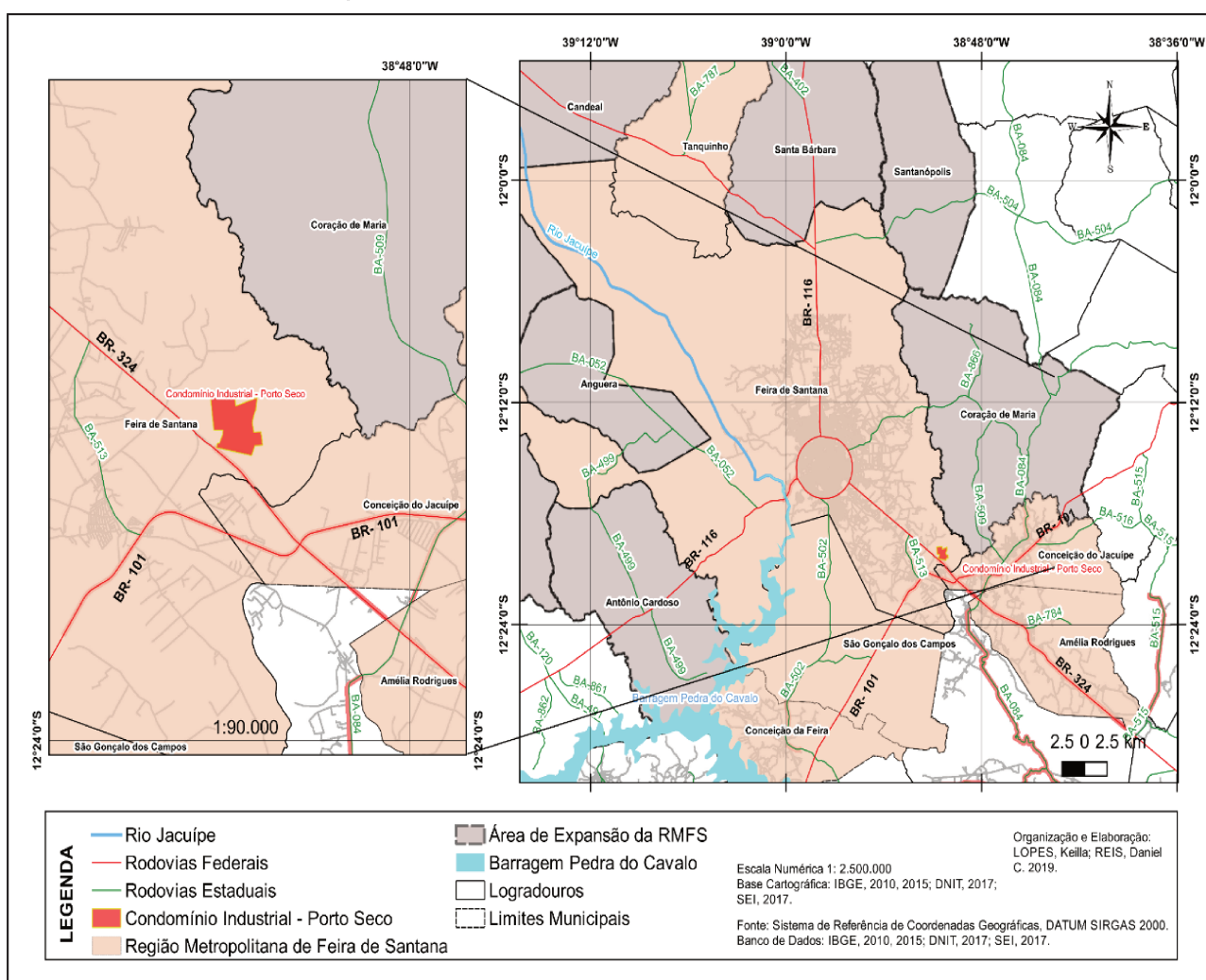
Apresentam-se fortemente os condomínios industriais privados nas proximidades de Feira de Santana e reafirmam a centralidade da cidade. O maior e com melhor estrutura é o Condomínio Industrial, Comercial e Logístico Porto Seco Feira de Santana. Encontra-se com localização privilegiada e esse é um fator que favorece o empreendimento. Já está em funcionamento, localizado no Km 531 da BR-324, rodovia com pedágio, e a principal ligação entre Feira de Santana e a capital o estado. Esta rodovia tem saída também para a BR-101 nas proximidades do Distrito de Humildes, em Feira de Santana, e de Conceição do Jacuípe, (município que é parte da RMFS), e acesso próximo à BR-116 e outras rodovias estaduais, as BA-052, 502, 503 e 504 (CONDOMINIO PORTO SECO FEIRA DE SANTANA¹⁶).

No projeto, almeja-se a implantação de uma ferrovia para interligação direta com os portos da Baía de Todos os Santos (capital do estado) e Aduana. Esse empreendimento foi

¹⁶ <http://www.portosecofeiradesantana.com.br>

projetado com estrutura completa para empresas do ramo e é uma oportunidade para investidores: promete galpões para o armazenamento de cargas para importações e exportações, estacionamento amplo, segurança com guarita funcionando por 24 horas, escritórios, auditório, refeitório, Correios, bancos, lanchonetes, lojas de conveniências, heliponto, área de lazer com piscina e área de preservação permanente (CONDOMÍNIO PORTO SECO FEIRA DE SANTANA¹⁷). A Figura 5 demonstra a localização e a Foto 18 o acesso a esse empreendimento

Figura 5: RMFS - Mapa da localização do empreendimento Condomínio Industrial, Comercial e Logístico Porto Seco Feira de Santana (BA) - 2019



¹⁷ <http://www.portosecofeiradesantana.com.br>

Foto 18: Guarita do empreendimento Condomínio Industrial, Comercial e Logístico Porto Seco Feira de Santana – 2019



Foto: Keilla Lopes (2019)
Fonte: Arquivo pessoal

Ademais, a cidade possui um mercado imobiliário intenso, imediatamente após a proposta do Condomínio Industrial, Comercial e Logístico Porto Seco Feira de Santana, outros empreendimentos privados menores apareceram nas proximidades, conforme demonstrado nas Fotos 19 e 20.

Foto 19: Empreendimento privado com dois galpões para aluguel – 2019



Foto: Keilla Lopes (2019)
Fonte: Arquivo pessoal

Foto 20: Outro empreendimento privado com vários galpões para aluguel - 2019



Foto: Keilla Lopes (2019)

Fonte: Arquivo pessoal

O processo de urbanização segue o seu curso e outras estruturas foram projetadas, como um centro de convenções que está em via de concretização. Segundo o *site* Acorda Cidade (2018)¹⁸, ligado a um programa de rádio diário e local, o projeto original de 2003 foi revisto em 2018 e os custos estimados em torno de 33 (trinta e três) milhões de reais serão de responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), via repasses para a Prefeitura Municipal de Feira de Santana, que assumirá a obra. O centro de convenções se apresenta como possível oportunidade dinamizadora para a vida econômica da RMFS.

Diante do exposto, comprova-se que os equipamentos urbanos de produção de bens e serviços (públicos e privados) existentes e as expectativas de novos revelam que a dinâmica atual do desenvolvimento urbano de Feira de Santana, assim como o seu processo de urbanização, tendem à continuidade.

A publicação intitulada “Áreas urbanizadas do Brasil: 2015” (IBGE, 2017c) aborda o processo de urbanização brasileira entre 2011 e 2015, e transmite um dado importante sobre Feira de Santana, mais precisamente relativo à sua concentração urbana. É um projeto iniciado em 2005 e esta é a segunda publicação que discorre sobre as concentrações urbanas com

¹⁸ <https://www.acordacidade.com.br/noticias/204206/obras-do-centro-de-convencoes-de-feira-de-santana-tera-investimento-de-rs-33-milhoes.html>

população acima de trezentos mil habitantes com dados de imagens do satélite *RapidEye*, com resolução espacial de 5 (cinco) metros. Diante do recorte populacional, os outros municípios da RMFS não são analisados no estudo, mas há a promessa de divulgação futura do mapeamento das manchas urbanizadas das concentrações urbanas de menor porte demográfico.

A publicação caracteriza as áreas em densas, com uma ocupação urbana contínua, pouco espaçamento entre as construções e maior capilaridade de vias. São as áreas mais consolidadas das concentrações urbanas, compostas por edificações que, geralmente, não possuem áreas livres em seu entorno ou que possuem apenas pequenos quintais. As áreas classificadas como pouco densas apresentam aspectos urbanos, porém com uma ocupação mais espaçada, que podem representar áreas em processo de ocupação ou áreas de condomínios ou loteamentos com ocupação esparsa. Elas também podem caracterizar áreas de transição entre a paisagem rural e urbana, situadas geralmente nas bordas das manchas densas. Existem casos em que são encontradas manchas pouco densas em pequenas ocupações isoladas como, por exemplo, nas sedes dos distritos municipais.

Nessa pesquisa, Feira de Santana apresenta 7,39% da sua área como pouco densa e 92,61% como densa (IBGE, 2017c). Este último percentual se aproxima do grau de urbanização declarada no último Censo Demográfico, realizado em 2010, que é de 91,73%. Assim, confirma-se a proximidade existente entre os dois conceitos mencionados: área densa e grau de urbanização.

Segundo o Censo Demográfico de 2010, Feira de Santana se encontrava como o segundo município mais populoso da Bahia, perdeu apenas para a capital do estado. Assim, honra o privilégio concedido por Rui Barbosa ao se referir a Feira de Santana como Princesa do Sertão, em dezembro de 1919, quando realizou uma conferência na cidade, no Cineteatro Santana, sobre a política na Bahia e no Brasil. A localidade merecia receber o título por ser a cidade mais importante do interior do Estado, o que corresponderia a uma espécie de segunda capital da Bahia (GAMA, 2002).

Esta liderança populacional e o dinamismo comercial e econômico em diversos setores exercem atração demográfica. Assim, é área de chegada de fluxos migratórios da Bahia e do Nordeste, bem como oferece oportunidades de emprego e de negócios em diversos setores econômicos. Apresenta-se como aliado o fato de estar envolvida por sete rodovias estaduais: BA-052 (Estrada do Feijão), BA-084, BA-502 (Feira - São Gonçalo), BA-503 (Feira - Coração de Maria), BA-504 (Feira - Alagoinhas), BA-499 (Via Distrito de Bonfim de Feira) e BA-513 (Via Distrito de Humildes); e três rodovias federais: BR-101, BR-116 eixos Sul (Rio-Bahia) e Norte (Avenida Transnordestina) e BR-324. Ainda se apresenta com acessos para outras duas as BR-342 e BR-110. Assim, é a principal conexão entre as regiões geográficas Norte/Nordeste

do País com as regiões do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, além de interligar a capital com o interior do estado da Bahia.

Santos (2019, p. 58) ao mencionar as múltiplas linhas realizadas através do Terminal Rodoviário de Feira de Santana, expõe que essas “configuram-se enquanto fixos, por meio dos quais há fluxo de mercadorias, pessoas, informações e capitais de ordem multiescalares, e que partem e convergem para Feira de Santana.”

A Figura 6 favorece a visualização da localização privilegiada de Feira de Santana diante das rodovias mencionadas e de outras que envolvem o município menos diretamente, bem como as principais ligações rodoviária de Feira de Santana com os outros municípios da RMFS.

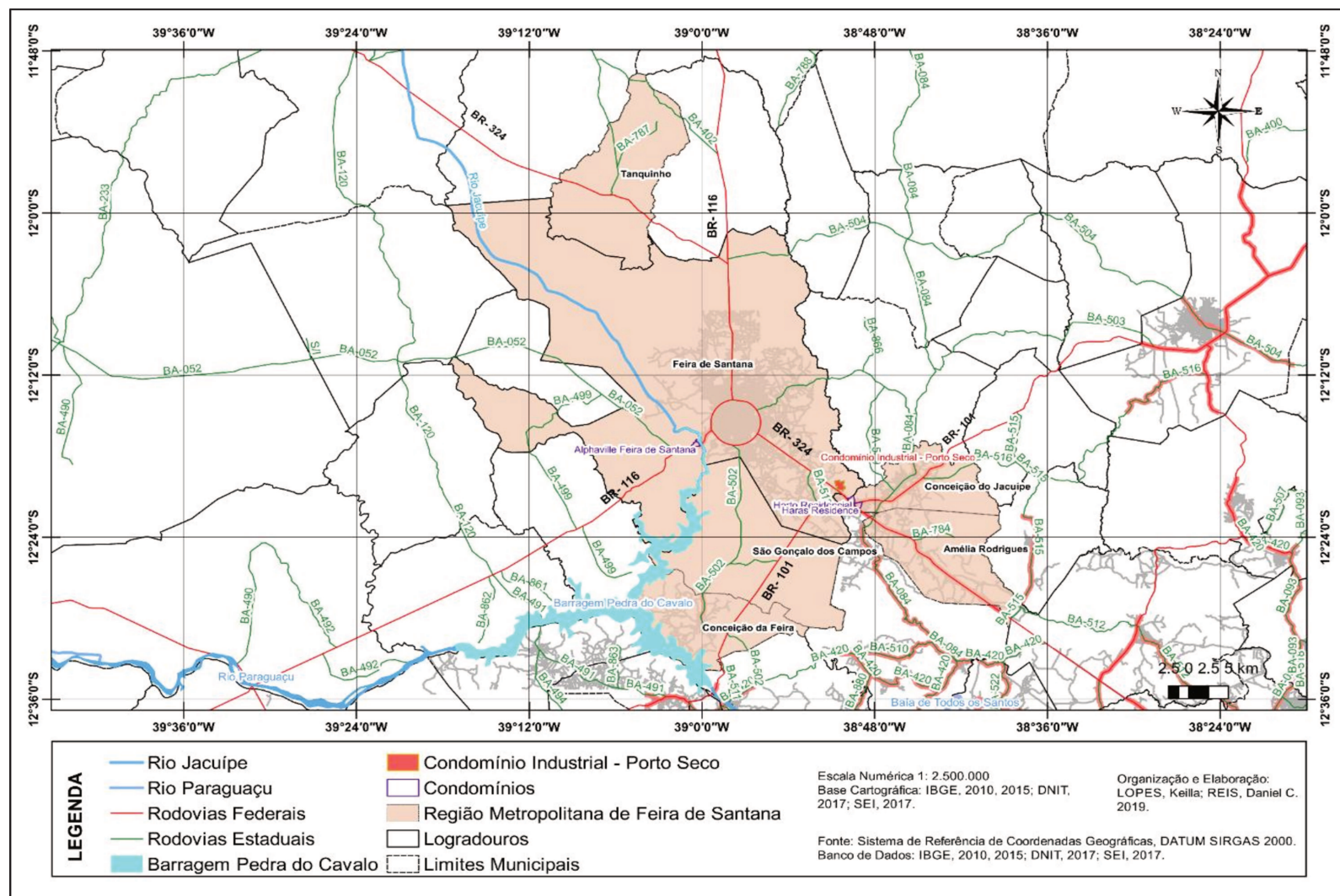
Na classificação propositiva do IBGE (2008), Feira de Santana é considerada uma Capital Regional B. Nesta categoria, estão 20 (vinte) municípios brasileiros com medianas de 435 (quatrocentos e trinta e cinco) mil habitantes. Como exposto na Figura 2 - Proposta de classificação do IBGE (2008) - esta classificação apresenta uma hierarquia composta por cinco grandes níveis que, por sua vez, alguns são subdivididos em dois ou três subníveis.

Feira de Santana, diante do que foi exposto nesta seção sobre a sua urbanização e metropolização, é um exemplo claro de que o processo de metropolização não se limita às metrópoles. Nesse sentido, Ojima (2007) expõe que o metropolitano não é mais exclusividade das regiões mais centrais no sentido econômico (a forma clássica de delimitar o metropolitano), mas se espalha pelo espaço. Assim, inclui sob a sua lógica e racionalidade áreas cada vez mais dispersas. Marandola Jr. (2010) acrescenta que o modo de vida e o desenho dos espaços de vida, principalmente marcados pela alta mobilidade, permitem não apenas compreender a dinâmica e a organização do espaço metropolitano, mas também indicam que há a configuração de possíveis cidades médias nesses contextos que exercem funções intermediárias na organização do espaço regional (MARANDOLA JR., 2010).

Mais especificamente sobre as cidades médias da Bahia, como Feira de Santana, Santos J. (2008; 2009; 2012) afirma que essas desempenham papéis importantes na rede urbana, tanto quanto a metrópole do estado, Salvador, porque articulam os centros do capital e comando (metrópoles globais, nacionais e regionais) aos menores núcleos urbanos. Por isso mesmo, contemporaneamente, também atraem interesses.

O IBGE (2008, p. 143) ratifica a posição de relevância de Feira de Santana em nível de região Nordeste quando afirma que esta região se manifesta com “duas dinâmicas distintas, uma do interior, outra do litoral, especificamente das capitais, tanto para o comércio quanto para os serviços.”

Figura 6: RMFS – Mapa da RMFS com as rodovias que a envolvem



O órgão ressalta, ainda, que a rede urbana da região Nordeste “é fortemente comandada pelas capitais dos estados, apoiada em poucos centros no interior, como os de Campina Grande (PB), Juazeiro-Petrolina (BA-PE), Caruaru (PE), Mossoró (RN), Juazeiro do Norte-Crato-Barbalha (CE), Feira de Santana, Ilhéus-Itabuna e Vitória da Conquista (BA)” (IBGE, 2008, p. 143).

Essa mesma pesquisa - IBGE (2008) -, além de revelar a hierarquia urbana nacional, delimitou os principais Centros de Gestão do território nacional com um total de 711 (setecentos e onze) municípios, como resultado da interseção da metodologia usada entre 906 (novecentos e seis) centros de gestão federal e 724 (setecentos e vinte e quatro) de gestão empresarial. A pesquisa também aplicou um questionário para municípios que não foram classificados como Centros de Gestão, mas que, diante das relevâncias identificadas nas análises da pesquisa são denominados como Áreas de Influência em Temas Específicos e assim Feira de Santana revela-se como “outros importantes centros fornecedores de insumos agropecuários” a essas cidades:

O questionário aplicado pela Rede de Agências do IBGE para os 4.625 municípios que não foram classificados como centros de gestão investiga as principais ligações de transportes coletivos, em particular as que se dirigem aos centros de gestão; e os principais destinos dos moradores dos municípios pesquisados para obter produtos e serviços (tais como compras em geral, educação superior, aeroportos, serviços de saúde, bem como os fluxos de insumos e produtos agropecuários). Com base nesses dados, é possível traçar distintas redes de interação que configuram as interseções e vinculações em cada tema levantado (IBGE, 2008, p. 161).

Quanto a este destaque de Feira de Santana a respeito de insumos agropecuários, em 2016 foi a maior produtora de codorna e seus derivados e apresenta relevância também na produção do fumo e criação de galinhas e de seus produtos decorrentes (IBGE, 2017). No sentido exposto, Santos (2020, p. 27) reflete quanto a este município que “entender sua urbanização é compreender, também, as relações que são tecidas entre cidades e campo”.

IBGE (2008) remete-se ao destaque de Feira de Santana em outras análises, a saber: como o terceiro município com intensidade de relacionamento empresarial com a capital do seu estado - a sua frente apenas São Paulo e Rio de Janeiro - e com Aracaju, capital do estado de Sergipe.

Entretanto, ainda são as metrópoles o recorte mais trabalhado nos estudos tanto do IBGE quanto de outros núcleos de pesquisa. Assim, reiteram no presente o que defendeu Marandola JR. (2008b, p. 91) ao se referir a um passado recente: “A realidade urbana de pequenas e médias cidades era vista como fragmentos ou formas inacabadas de urbano.”

No contexto apresentado, o processo de expansão urbana de Feira de Santana possibilitou o crescimento da sua economia e vice-versa, em complementariedade. Atualmente,

permanece com atração demográfica. No entanto, não mais por suas peculiaridades naturais e localização privilegiada apenas, como foi na sua origem, mas também por sua dinâmica na prestação de serviços, o comércio e a frequente expansão da industrialização e urbanização. Assim, atende à demanda local e regional em seu entorno, fixando-se cada vez mais como referência também na prestação de diversos serviços, principalmente em educação, saúde e na comercialização certos produtos (alimentícios, agropecuários e vestuários). Não apenas os municípios que compõem a RMFS participam desta dinâmica, mas até municípios de outros estados. Ao se basear pelo contexto de RM, Feira de Santana diretamente exerce influência – e é influenciada – sobre cinco municípios que completam a RMFS. Sobre o contexto de Territórios de Identidades¹⁹, participa da relação entre dezessete municípios que integram o Território Identidade Portal do Sertão. E segundo a IBGE (2008), possui uma rede de influência com pelo menos 61 (sessenta e um) municípios em todo o território nacional.

3.2 A FORMAÇÃO INSTITUCIONAL DA RMFS

Nesta seção retoma-se de maneira mais minuciosa o recorte espacial desta pesquisa já descrito na introdução, mas acrescentando os antecedentes, a forma como ocorreu a institucionalização e as mudanças ocorridas até a configuração atual, sempre considerando o contexto no qual ocorreram.

Os debates a respeito da institucionalização da RMFS remetem-se à década de 1990, quando, em 1994, a primeira tentativa foi enviada para análise da Assembleia Legislativa Estadual com a caracterização de Projeto de Lei Complementar nº 35/94 (BAHIA, 1994). Este projeto se apresentava com a RMFS composta por quinze municípios: Anguera, Antônio Cardoso, Amélia Rodrigues, Candéal, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Feira de Santana, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, São Gonçalo dos Campos, Serra Preta, Riachão do Jacuípe e Tanquinho.

O autor do primeiro projeto de criação da RMFS, em 1994, atual (2019) prefeito de Feira de Santana - Colbert Martins Filho, relata em entrevista como foi o início do processo: *“1994-1995, essa história começa. Eu estive em Santos, a primeira RM do Brasil, eu acho, e*

¹⁹ Este conceito encontra-se explicado no tópico 4.3 Uma das experiências de cooperação supramunicipal.

aí, encontrei as pessoas que mantêm o funcionamento dela. Tinha as maiores, São Paulo etc. Logo em seguida, tiveram outras RM criadas.”

É necessário esclarecer alguns pontos quanto à entrevista mencionada. Primeiramente, infere-se que concerne à RM Baixada Santista, quando o entrevistado falou: *“a primeira RM do Brasil, eu acho.”* Neste mesmo recorte da entrevista, outro ponto a esclarecer é que, ao relacionar esta RM como a primeira do Brasil, acredita-se que aludiu à primeira instituída dentre as criadas por legislação estadual, após a abertura concedida pela Constituição Federal de 1988. Além disso, como esta região foi instituída pela LCE 815, em 1996, segundo o IBGE (2019), e ele menciona que *“1994-1995, essa história começa”*, deduz-se que o relato do autor possa estar vinculado às discussões anteriores à institucionalização desta região, mesmo porque a entrevista expõe dúvida ao mencionar: *“eu acho”* e o primeiro projeto de criação da RMFS é do ano de 1994. Ademais, esclarece-se que a primeira instituída por lei estadual foi a RM de Aracaju no estado de Sergipe, em 1995.

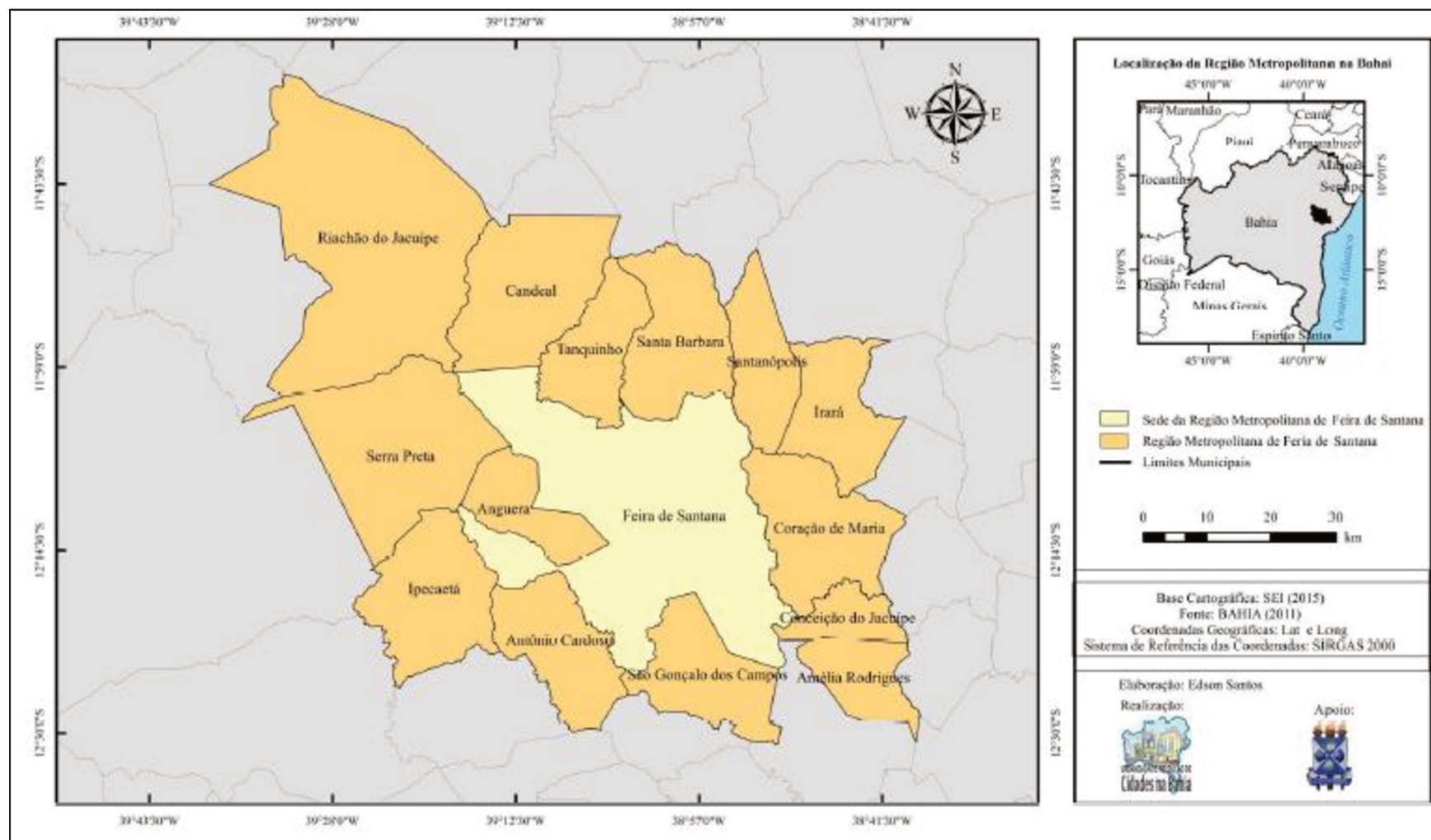
Segue o entrevistado a relatar sobre a viagem no sentido de que se interessou não somente pelo processo burocrático de criação de uma RM, mas também pelos aspectos socioespaciais do associativismo territorial ao mencionar: *“estive em Santos, passei lá três dias conversando como funcionavam as RM e a integração com os municípios vizinhos.”*

O entrevistado também demonstra conhecimento sobre o contexto legislativo daquele momento ao expressar: *“na Constituição do Estado da Bahia, tinha também a previsão que tinha na Constituição. É preciso ter na Lei Federal e na Estadual, e na da Bahia existia também a perspectiva de criação de RM.”* Ainda acrescentou, espontaneamente: *“já havia acabado a obrigação de se ter que pedir autorização ao Congresso Nacional, então era possível que os estados instituíssem as suas próprias RM.”*

Por fim, o relato do entrevistado deixa indícios de que no primeiro projeto de criação da RMFS o ideário já não teve origem em aspectos socioespaciais ligados a aspectos metropolitanos e centralidade regional, mas em uma orientação política: *“então, com base numa sugestão deles próprios, em Santos, eu fiz a proposta de constituição da RMFS com os mesmos moldes, com o conselho da RM e com o fundo específico da RM.”* Acrescenta-se que em outros momentos da pesquisa de campo, esse viés político foi percebido e relatado neste estudo.

A Figura 7 foi criada para favorecer a visualização e análise dos pontos apresentados sobre o primeiro projeto para a institucionalização da RMFS.

Figura 7: RMFS – Mapa segundo Projeto de Lei Complementar n 35/1994



Ainda que o projeto de lei contemplasse todas as especificações e era similar ao modelo das RM já existentes (prevista a possibilidade em Constituição Estadual, proposta de conselho como órgão de gestão e fundo de participação entre os municípios integrantes), ocorreu a negativa como resposta, e explica: *“essa proposta foi arquivada, na época. Eu era oposição ao governador ACM, e a proposta foi arquivada exatamente porque eu era da oposição.”* Esclarece-se que o entrevistado ao mencionar “ACM” remete-se ao governador da Bahia naquele momento: Antônio Carlos Magalhães. Assim, mais uma vez o elemento político se apresenta como determinante.

Diante da entrevista, é possível concluir que, desde a primeira tentativa de criação da RMFS, bem como a sua negativa, devem-se a questões políticas. Diante da importância desta revelação inicial para este estudo maior, é relevante demonstrar que esse fato corrobora o contexto nacional, no qual é comum o predomínio de interesses políticos em questões de ordem geográfica para a instituição das RM brasileiras. Nesse sentido, reflete Silva (2006, p.30) quanto ao quadro contemporâneo da metropolização brasileira como um “enigma de difícil compreensão”, visto que ocorre de maneira diversa da década de 1960, quando o IBGE se envolvia nos critérios. Completa a autora: “hoje não há um critério único estabelecido, e a dimensão política é de múltipla diversificação quanto à definição de novas áreas.”

Corrobora a questão tratada a pesquisa realizada por Silva (2014), na qual analisa o processo de “metropolização” da RMFS e apresenta como resultado que é similar ao contexto nacional, no qual predomina a dissociação entre a metropolização institucional e a socioespacial. A autora revela ainda que este fato contribui para a constatação de que se trata de uma estratégia política, quando deveria ser o resultado de um processo de urbanização intensa, refletida tanto na dinâmica espacial quanto social dos municípios envolvidos no processo metropolitano, como descreve a ciência geográfica.

A Bahia se apresenta na atualidade (2019) com duas RM: a que envolve a capital do estado (Região Metropolitana de Salvador-RMS) e a que abrange certos municípios do interior do estado (RMFS). As RM baianas são limítrofes e o município de Amélia Rodrigues é o agente desta ligação, visto que integra a RMFS e tem limite territorial com o município de São Sebastião do Passé, que é parte da RMS. Assim, o recorte escalar desta pesquisa é a única RM do interior baiano.

A RMS foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14/1973 e a RMFS pela Lei Complementar Estadual nº 35/2011. Além da diferença expressa em aspecto temporal, uma na década de 1970 e a outra na década de 2010, é importante considerar o contexto histórico e político nos períodos da criação dessas duas leis, pois são momentos distintos.

Nesse sentido, o IPEA, em relatório de pesquisa sobre a Governança Metropolitana no Brasil, afirma que a caracterização das RM do Estado da Bahia requer um recorte histórico, tendo em vista que se trata de contextos econômicos, políticos-institucionais e sociais bastante diferentes, o que repercutiu nos modelos e configurações adotados por cada uma dessas regiões (IPEA, 2015). O Instituto acrescenta que “a RM de Feira de Santana, a segunda do estado, foi instituída nesse contexto com o governo da Bahia com uso pleno das suas prerrogativas constitucionais e estabelece seus próprios critérios” (IPEA, 2015, p. 8).

A RMFS, única do interior baiano, foi instituída pela Lei Complementar nº 35, de 6 de julho de 2011. Em sua constituição, abrange os seguintes municípios: Amélia Rodrigues, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Feira de Santana, São Gonçalo dos Campos e Tanquinho (BAHIA, 2011).

A RMFS teve aprovação do Estado no segundo projeto de lei enviado à Assembleia Legislativa da Bahia. Na primeira tentativa, em 1994 (Projeto de Lei Complementar nº 35/94), apresentava-se com 15 (quinze) municípios que serviram de base para o segundo projeto. Embora, neste último, tenha se apresentado com 16 (dezesesseis) municípios, o município de Conceição da Feira foi acrescentado ao segundo projeto, que foi aprovado apenas com 6 (seis) desses municípios como RM, e os outros como área de expansão.

Outro entrevistado, o atual deputado federal José Neto, esclarece sobre essa mudança ao relatar que *“o maior problema foram os municípios que não tinham mais de 50% da população urbana. Por isto não entraram, aí foram para a área de expansão, os outros municípios.”*

Assim, além dos municípios elencados no *caput* do Artigo 1º da Lei de criação da RMFS, ocorre a inclusão de outros dez municípios na chamada “Área de Expansão Metropolitana de Feira de Santana”, quais sejam: Anguera, Antônio Cardoso, Candéal, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Serra Preta e Riachão do Jacuípe (BAHIA, 2011). Sobre essa área de expansão, Freitas (2013), em uma análise crítica do contexto, relata que a RMFS já se formou incompleta, mas fez sua reserva de valor, ou seja, resguardou municípios para posterior integração.

Seguindo no sentido crítico exposto, atenta-se que a lei que institui a RMFS deixa evidente de que é ciente das discrepâncias entre os municípios que a compõem e transfere à região a obrigatoriedade de diminuí-las:

Art. 2º - A organização, o planejamento e a gestão da Região Metropolitana de Feira de Santana têm como finalidades precípuas promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado, equilibrado e sustentável no âmbito metropolitano e a redução das desigualdades entre os Municípios que a compõem (BAHIA, 2011).

Conforme análises estabelecidas, verifica-se uma dinâmica envolvendo a composição da RMFS desde a primeira tentativa de composição. A princípio, entre o primeiro projeto de lei de 1994 e o segundo, aprovado em 2011, a composição da RMFS foi bastante alterada. O primeiro projeto envolvia 15 (quinze) municípios e a aprovação aconteceu com um total de 16 (dezesseis) municípios, embora 6 (seis) como a RMFS efetivamente e 10 (dez) como área de expansão. Entre os dois projetos, o município de Conceição da Feira apresentou-se como uma incógnita, visto que não constava no primeiro projeto e, no segundo, tornou-se um entre os seis que compõe a RMFS.

Outras movimentações foram encontradas, como a solicitação de inclusão do município de Santo Estêvão na RMFS, no mesmo ano da institucionalização através do Projeto de Lei 107. No entanto, o projeto foi arquivado. Posteriormente, através do Projeto de Lei 132, no ano de 2018, o município de Irará foi retirado da área de expansão da RMFS (BAHIA, 2018).

A dinâmica mencionada, referente aos dois projetos de institucionalização e aos municípios de Santo Estêvão e Irará, indica similaridades em nível nacional e, mais especificamente, no caso do Paraná, apontadas por Moura (2002). A autora reflete sobre as movimentações ocorridas nos perímetros regionais como resultantes do assincronismo entre os limites estabelecidos nas leis e o espaço configurado pelas RM. Ou seja, ocorre um movimento contínuo de inserção de municípios derivado da diversificação de interesses políticos e das transformações inerentes à própria dinâmica regional - movida ora de modo abrangente, ora excludente – assim, os perímetros regionais estejam em constante mutação.

Na atualidade (2019), a RMFS encontra-se com os mesmos municípios com que foi instituída e, na área de possível expansão, permanecem nove dos dez municípios inicialmente instituídos. Esses dados estão demonstrados na Figura 1, localizada na Introdução desse estudo.

A RMFS está instituída desde 2011. Mas, a pesquisa de campo revelou que, até o momento, alguns agentes da dinâmica urbana (estudiosos, jornalistas, políticos etc.) discutem sobre essa institucionalização. Justificam as discussões, principalmente, diante da característica de ser uma RM cuja cidade polo não é uma metrópole, e outros fatores, como: tratar-se de uma estratégia política para oportunizar verbas federais e a busca por prestígio diante da elevação à

categoria de RM. Mas, como demonstrado em seção anterior²⁰, esta não é uma particularidade apenas da RMFS.

Quanto aos debates mais atuais (2019) sobre a premissa de estratégia política para a institucionalização da RMFS, as entrevistas realizadas com agentes dos municípios da RMFS demonstraram corroborar esse contexto. Dois dos interlocutores relatam as expectativas de verbas federais. O atual deputado federal José Neto, no momento da entrevista, era deputado estadual e revela, em momentos distintos durante a entrevista: *“ressurgiu a ideia da RM devido às políticas públicas que destinam verbas para regiões metropolitanas”, e “foi muita coisa. Uns dois projetos. Anos de espera na gaveta. Depois, o governo que ficou pedindo para aproveitar as verbas federais disponíveis. A pedido deles.”* O segundo interlocutor foi o atual prefeito do município Feira de Santana, Colbert Martins Filho, que relatou: *“a maioria desses municípios não tinha condição de fazer esses projetos, mas existiam financiamentos públicos para a implantação de propostas.”* Quanto a essas propostas, ele até exemplifica *“a interligação de transportes coletivos urbanos, sistema de telefonia sem pagamento entre os municípios das RM, os ônibus seriam urbanos e não interurbanos, etc.”*

É significativo lembrar que, anteriormente (nesta mesma seção), esse entrevistado expressou-se sobre o contexto que originou o primeiro projeto de criação da região em 1994 e apontou motivos para a sua negação. Dessa forma, revelou evidências próximas às mencionadas neste momento do estudo, visto ter reconhecido fatores políticos como influenciadores ou mesmo definidores no primeiro momento de idealização da RMFS.

A institucionalização de uma RM pode até ser revertida, como ocorreu em algumas RM. Um exemplo já mencionado nesta tese, mas se faz pertinente repetir neste momento, está disponível no *site* da Secretaria de Estado de Planejamento de Santa Catarina (2017), sobre a Região Metropolitana de Florianópolis. Esta foi criada em 1998, pela Lei Complementar Estadual nº 162; extinta em 2017, pela Lei Complementar Estadual nº 381; e em 2010 reinstituída, pela Lei Complementar Estadual nº 495. Posteriormente, em 2014, foi redefinida pela Lei Complementar nº 636. Assim como essa, casos similares ocorrem. Contudo, embora admita-se que acontecem discussões sobre o processo de institucionalização da RMFS, nas entrevistas realizadas neste estudo não são percebidos movimentos no sentido de cancelamento da institucionalização. O contrário é que foi observado, pois muitas são as expectativas em relação à RMFS.

²⁰ 2.3.3 As regiões metropolitanas polarizadas ou não por uma metrópole

Enfim, a primeira proposta com o objetivo de institucionalização da RMFS ocorreu em 1994; logo, o caminho foi longo até a sua efetivação em 2011. Diante da conquista, é significativo refletir que o fato de a institucionalização ter se concretizado vai além do êxito, pois abre caminho para mais oportunidades de planejamento regional de forma integrada entre esses municípios. Assim, apresenta-se prioritário refletir sobre as possibilidades que advêm dessas oportunidades a questionar a sua institucionalização, já legitimada pelo Estado. É justo lembrar que a mera institucionalidade não implica resolver demandas da espacialidade e que ocorre ainda a necessidade de um órgão gestor institucional e a articulação entre os municípios para que a região tenha efetividade.

A seguir, são demonstrados alguns indicadores de integração regional para compor uma análise sobre a espacialidade instituída atual, demonstrada nesta seção, e a dinâmica funcional da RMFS, de maneira que este resultado também favorece ao entendimento do objetivo deste capítulo: apresentar e analisar mais substancialmente a RMFS, que é o objeto desta tese.

3.3 INDICADORES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Nesta seção, é apresentada a integração existente entre os municípios da RMFS a partir de dois recortes do estudo do IBGE (2008) - a rede de influência e o relacionamento empresarial - complementados com dados da pesquisa de campo realizada na região e mais os resultados do estudo Observatório das Metrópoles (2012) para os municípios da RMFS quanto ao nível de integração à dinâmica da metropolização. Como resultado destes três dados analisados, uma composição foi realizada de modo que, por fim, fosse apresentada uma perspectiva relacional entre a espacialidade instituída e a dinâmica funcional da RMFS. Em outras palavras, um novo arranjo é identificado e demonstrado, o qual contribui para as análises comprobatórias da tese defendida.

A escolha pelos dois estudos - IBGE (2008) e Observatório das Metrópoles (2012) - partiu da relevância dos institutos de pesquisas e por serem os mais atualizados sobre as temáticas envolvidas nesta seção do estudo.

O IBGE é o órgão público mais antigo do país - atuando desde 1933 - responsável pelos levantamentos, gerenciamentos e divulgações dos dados e informações estatísticos, demográficos, sociais e econômicos brasileiros (IBGE, 2017d).

Na publicação “Regiões de Influência das Cidades de 2007” (IBGE, 2008), o objetivo maior foi ter utilidade tanto para o planejamento da localização dos investimentos e da implantação de serviços (públicos e privados) em bases territoriais, como servir de quadro de referência para pesquisas de avaliação das condições de acesso da população aos serviços. Nesse sentido, o IBGE atualizou o quadro de referência da rede urbana brasileira, a hierarquia dos centros urbanos, as regiões de influência e as relações entre as redes e entre os centros de mais alto nível na classificação proposta diante dos resultados da pesquisa. Portanto, a pesquisa limita-se aos centros de mais alto nível da sua classificação e a RMFS não atende a esta especificidade. Mas, diante da importância já mencionada sobre o IBGE como principal agente de informações nacionais, esta tese buscou recortes que conduzissem a informações sobre as relações existentes entre os municípios da RMFS que seguem nas duas seções posteriores.

O Observatório das Metrópoles²¹ é uma instituição que funciona em rede - instituições e pesquisadores dos campos universitário, governa mental e não-governamental - há mais de 20 (vinte) anos, atualmente cerca de 100 (cem) pesquisadores e 60 (sessenta) instituições estão envolvidos.

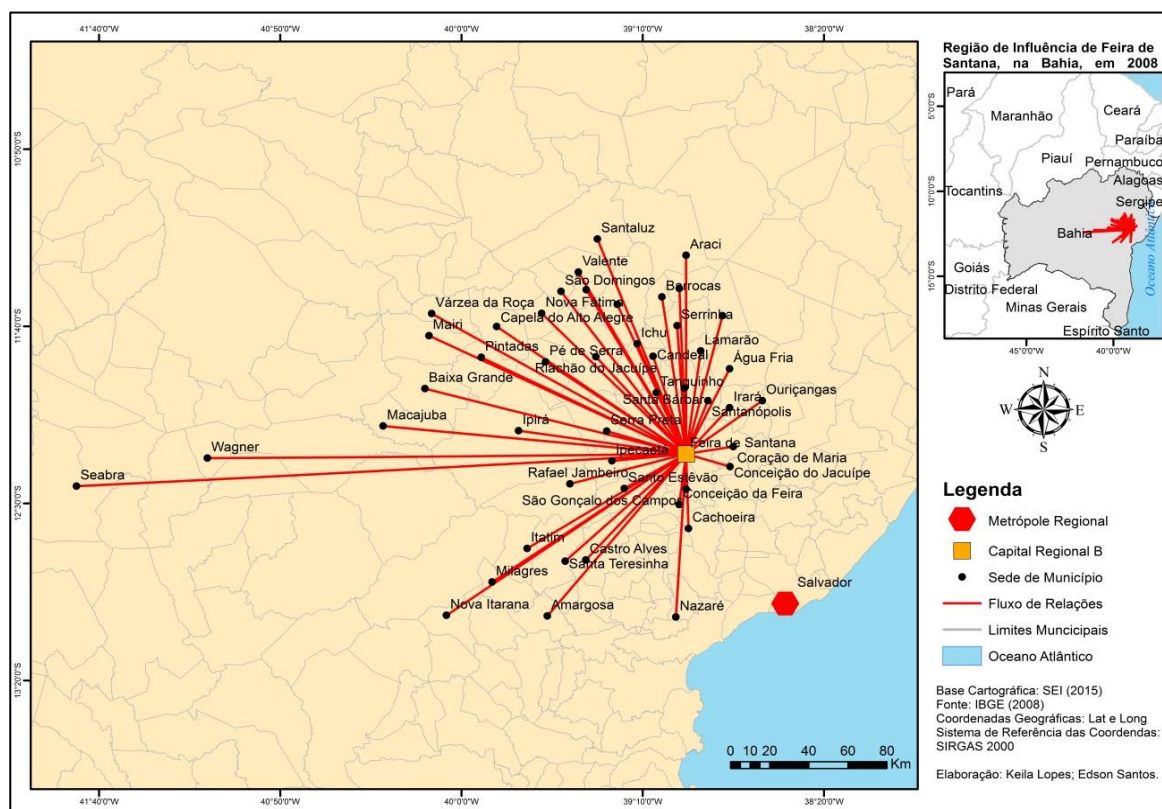
3.3.1 A rede de influência de Feira de Santana

No IBGE (2008, p. 56), são demonstrados os resultados da rede de influência de Salvador e, ao analisar esses dados, ainda que apresentem limitações, é possível identificar a rede de relacionamentos ou rede de influências do município de Feira de Santana - sede da RMFS - em relação a pelo menos 61 (sessenta e um) municípios dentro do estado da Bahia, são eles: dois municípios classificados como Centros de Zona A (Conceição do Coité e Serrinha); dois Centros de Zona B (Riachão do Jacuípe e Valente) e 57 (cinquenta e sete) Centros Locais (Água Fria, Almadina, Araci, Arataca, Aurelino Leal, Baixa Grande, Barro Preto, Barrocas, Cachoeira, Biritinga, Buerarema, Canavieiras, Candéal, Capela do Alto Alegre, Castro Alves, Coaraci, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Firmino Alves, Floresta Azul, Ibicuí, Ibirapitanga, Ichu, Iguaí, Ipecaetá, Ipirá, Irará, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itatim, Lamarão, Macajuba, Mairi, Milagres, Nordestina, Nova Fátima, Nova Itarana, Ouriçangas, Pé de Serra, Pintadas, Queimadas, Rafael Jambeiro, Retirolândia, Santa Bárbara,

²¹ <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/apresentacao/>

Santaluz, Santanópolis, Santa Teresinha, Santo Estêvão, São Domingos, São Gonçalo dos Campos, Serra Preta, Tanquinho, Teofilândia, Várzea da Roça e Wagner). A Figura 8 permite a visualização dos dados expostos.

Figura 8: Feira de Santana – Mapa da Rede de influência de Feira de Santana – 2007



A Figura 8 tem como base os resultados encontrados no IBGE (2008) e estes demonstram que, dentre os cinco municípios que se somam a Feira de Santana para formar a RMFS, apenas o município de Amélia Rodrigues não está vinculado à rede de relacionamento estabelecida pela pesquisa.

Cumpra-se atentar que o fato de Amélia Rodrigues não aparecer no IBGE (2008) como vinculado à rede de relacionamento estabelecida pela pesquisa, não significa que não haja interação com este município e Feira de Santana, apenas não foi identificado de maneira evidente na metodologia utilizada pela pesquisa. Talvez, as relações sejam reduzidas ou circunscritas a aspectos que não foram prioritários na metodologia da pesquisa. Além disso, a análise realizada no estudo apresenta limitações, visto ser um recorte da rede de relacionamento do município de Salvador, então pode apresentar distorções. Diante deste fato, recorreu-se a uma entrevista na RMFS realizada em dezembro 2017 com o prefeito de Amélia Rodrigues, Sr. Paulo Falcão, em busca de novos dados que pudessem demonstrar relações entre o município de Amélia Rodrigues e Feira de Santana.

A entrevista demonstrou que ocorrem vínculos entre os municípios apenas na questão da saúde e também indicou que as relações não são amistosas, visto o relato de que *“nós temos parceria maior com saúde, que é péssima, mas existe.”* Posteriormente, *“consegui agora a verba para implantação do centro cirúrgico daqui, mas ainda manda para Feira de Santana tudo.”* Também expressou expectativas de melhores interações ao relatar um caso de um rapaz do município com problemas em uma rótula que levou três meses para ser transferido, assim lembrou *“tentei pra Feira ou para Salvador. Faço tudo que eu posso, para qualquer lugar, para onde houver vaga. Já pensou você estar em cima de um leito três meses? É uma vergonha, é uma tristeza.”*

Ressalta-se, diante da própria localização do município de Amélia Rodrigues, a possibilidade de articulação funcional com Feira de Santana. Aquele fica a 28 (vinte e oito) quilômetros de Feira de Santana²² e às margens de uma importante rodovia (BR-324) que representa a principal ligação entre as duas maiores cidades da Bahia: Feira de Santana e a capital do Estado. Amélia Rodrigues tem limite territorial com o município de São Sebastião do Passé, que pertence à Região Metropolitana de Salvador (RMS). Então, é a partir de Amélia Rodrigues que as RM baianas - RMFS e RMS - são fronteiriças. Ao observar os dois municípios nos mapas expostos neste estudo, é perfeitamente identificável que são municípios vizinhos e interligados.

Ademais, outros dois aspectos despontaram da análise no recorte realizado à rede de influência de Salvador exposta no IBGE (2008) para se constituir a rede de relações de Feira de Santana. O primeiro é que os municípios que atualmente compõem a área de expansão da RMFS são nove e, dentre esses, apenas dois – Anguera e Antônio Cardoso – não aparecem dentre os mencionados como rede de influência de Feira de Santana na Figura 8. O segundo aspecto remete-se a perceber a capital do estado da Bahia se interligar aos municípios menores através de Feira de Santana (Capital Regional B) e outros municípios de médio porte, como as Capitais regionais B: Vitória da Conquista e Ilhéus-Itabuna e as Capitais Regionais C: Barreiras e o complexo de Petrolina-Juazeiro. Essa análise está em consonância com a afirmação de Santos J. (2008; 2009; 2012) de que médias cidades da Bahia apresentam papéis importantes na rede urbana, porque promovem a conexão entre os centros do capital e comando (metrópoles globais, nacionais e regionais) e os menores núcleos urbanos.

Enfim, embora através do recorte realizado no IBGE (2008) não seja possível inferir as densidades das relações entre os municípios que pertencem à rede de relações de Feira de

²² <http://www.agerba.ba.gov.br/transporteRodoviario.htm>

Santana e, conseqüentemente, que agem na RMFS, sugere-se que isso seja investigado em uma pesquisa futura. A perspectiva de análise disposta demonstrou que o município de Amélia de Rodrigues, entre os seis que compõem a RMFS, não se apresentou no estudo em questão. Assim, percebe-se que se exibe com menos interações com Feira de Santana, mesmo com as ponderações apontadas diante da pesquisa de campo realizada. Este dado é relevante, visto que as relações existentes entre os municípios de uma RM podem influenciar na organização de sua estrutura de gestão.

3.3.2 Relacionamento empresarial com Feira de Santana

Esta segunda análise, ainda decorrente do IBGE (2008), baseia-se na intensidade de relacionamento empresarial. Foi realizado um recorte a este estudo maior, de modo que permitiu inferir acerca de certas relações empresariais existentes entre Feira de Santana e os outros municípios da RMFS.

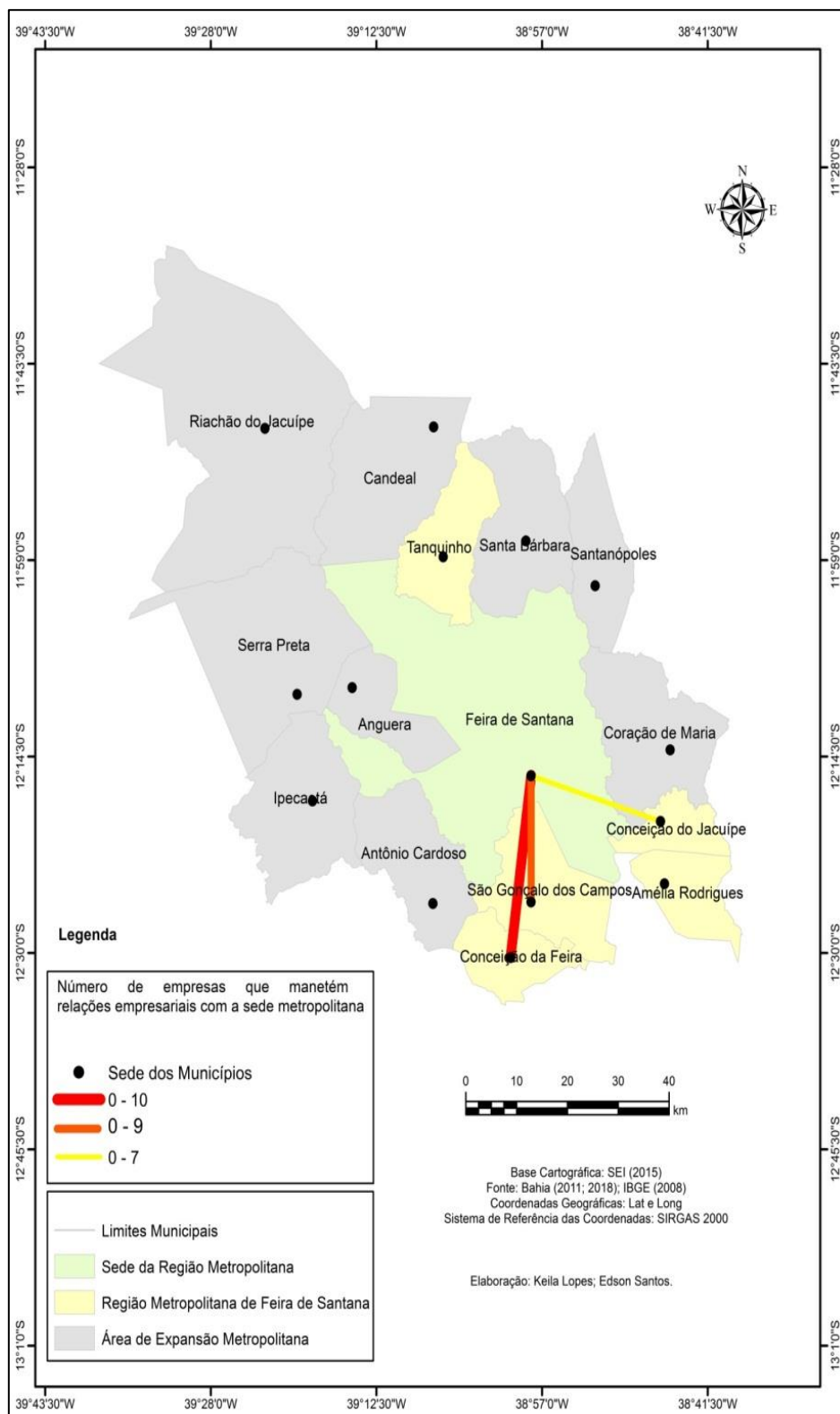
Intensidade de relacionamento empresarial é conceituada na publicação como a soma do número de filiais existentes na cidade B de empresas com sede na cidade A, e com o número de filiais existentes na cidade A de empresas com sede na cidade B. Nesse contexto, revelam-se, com auxílio dos dados dispostos no Cadastro Central de Empresas (2004), disponibilizado no *site* do IBGE, os vinte principais municípios com relacionamento empresarial com Feira de Santana e a intensidade dessas relações, nesta ordem: Salvador (BA), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Brasília (DF), Aracaju (SE), Vitória da Conquista (BA), Recife (PE), Alagoinhas (BA), Rio de Janeiro (RJ), Santo Antônio de Jesus (BA), Petrolina (PE), Conceição da Feira (BA), São Gonçalo dos Campos (BA), Vitória (ES), Conceição do Jacuípe (BA), Serrinha (BA), Irecê (BA), Santo Estêvão (BA) e Ipirá (BA).

Dentre os vinte municípios mencionados, estão três dos cinco que se integraram ao município polo da RMFS, e não constam os municípios de Amélia Rodrigues e Tanquinho. Ressalta-se que, mais uma vez, Amélia Rodrigues não se apresentou em interseção com Feira de Santana, visto que na análise da seção anterior²³ sobre a rede de influência desta cidade, ocorreu este mesmo resultado. Foram dez as empresas com sede e filial em Feira de Santana e Conceição da Feira, nove em Feira de Santana e São Gonçalo dos Campos e sete em Feira de

²³ 3.3.1 A rede de influência de Feira de Santana

Santana e Conceição do Jacuípe. Com base nestes dados, a Figura 9 foi criada para ilustrar a intensidade de relacionamento empresarial - diante do conceito do IBGE - entre o polo e os municípios que compõem a RMFS.

Figura 9: RMFS - Mapa da Intensidade de relacionamento empresarial entre a sede e os outros municípios da RMFS em 2007



Na investigação de mais constatações sobre a temática empresarial dos municípios da RMFS, foi construída a Tabela 4.

Tabela 4: Total de empresas em 2006 e 2016 nos municípios da RMFS

Município	Número de Empresas em 2006	Número de Empresas em 2016
Feira de Santana	12 646	15.348
Conceição do Jacuípe	711	1.019
São Gonçalo dos Campos	268	394
Amélia Rodrigues	290	279
Conceição da Feira	190	230
Tanquinho	99	92

Fonte: IBGE (2007); IBGE (2018).

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Não foram identificadas relações explícitas entre a intensidade de relacionamento empresarial, com base na pesquisa IBGE (2007), e o número de empresas em cada município da RMFS segundo o *site* IBGE Cidades (2007) e a publicação IBGE (2018). No entanto, o quantitativo de empresas em cada município da RMFS é um dado importante, pois, em uma análise sucinta, revela a hierarquia empresarial entre esses municípios e demonstra a possibilidade de redes de empresas para trabalho cooperativo no sentido de atuarem conjuntamente, sem a obrigatoriedade de estabelecerem vínculos financeiros entre si, mas para a obtenção de vantagens competitivas. Admite-se que o tamanho dessas empresas, os ramos de atividade, as relações comerciais, os produtos comercializados e outros dados podem interferir nessa análise inicial e ocasionar múltiplos resultados, mas não a invalidam ao se considerar a ressalva inicial de que se trata de uma análise sucinta.

Em uma análise comparativa entre os períodos expostos na Tabela 4, percebe-se a redução no número de empresas nos municípios de Amélia Rodrigues e Tanquinho, ao passo que cresceu nos outros municípios. Quais fatores podem ter ocasionado essas atrações e retrações de negócios? Nas entrevistas realizadas com os prefeitos dos dois municípios onde o número de empresas diminuiu têm-se alguns relatos que ajudam a esclarecer o contexto no qual se encontram.

Na entrevista ao prefeito de Amélia Rodrigues, Paulo César Bahia Falcão, pelo menos três possíveis razões foram identificadas sobre a redução do número de empresas. Inicialmente, foi perceptível a insatisfação quanto à concentração fabril em Feira de Santana ao narrar: *“os governantes deveriam ver que o mundo tem que existir para todos. A concentração de indústrias que tem em Feira de Santana, isso não é justo, é irracional e imoral, porque os*

municípios pequenos também precisam desse suporte.” Ainda ratifica sua opinião ao mencionar a situação do município vizinho, Conceição do Jacuípe, definindo-o como autossustentável, visto ter uma empresa que gera 2.800 (dois mil e oitocentos) empregos diretos e que, em 2017, arrecadou 10 (dez) milhões só de Impostos Sobre Serviços (ISS) de qualquer natureza. Posteriormente, apontou: *“nessa crise que nós vivemos, desde 2015, não tem uma empresa que nos procurou.”* Por fim, a terceira razão é identificada quando o entrevistado exemplifica uma situação em que um empresário de fora do estado busca vantagens compensatórias para a instalação de sua empresa: *“se ele não tiver um incentivo muito grande por parte do governo e uma determinação que você vai para aquele município, ele não vai, ele vai preferir um centro muito mais desenvolvido, um centro que dê muito mais condições, até de pessoas qualificadas, infraestrutura etc.”*

Além dessas razões identificadas a respeito da redução do número de empresas em certos municípios, há aspectos fundamentais nessas declarações, como: a concepção de que o Estado é o único definidor para a localização das empresas e as resistentes marcas deixadas pelos períodos de fortes incentivos fiscais da década de 1970 e 1990. Essas últimas ainda transmitem esperanças até o presente momento, embora já não se apresentem tão vigorosas na contemporaneidade. Quanto aquele primeiro aspecto, admite-se a parcela considerável de estímulos estatais, mas a realidade não é assim tão definitiva como o entrevistado aponta. Um contexto muito mais amplo que o assinalado na entrevista, com múltiplos fatores envolvidos, é que define a localização de uma empresa diante de uma análise comparativa de possibilidades.

Seguindo no mesmo sentido de buscar indicações sobre a redução do número de empresas em certos municípios, na entrevista ao prefeito do município de Tanquinho, Luedson Soares Santos, foi reiterada uma razão dentre as já mencionadas pelo entrevistado de Amélia Rodrigues ao se referir à concentração fabril no CIS, em Feira de Santana. Ele assim expõe: *“porque as empresas que chegam, logicamente, elas querem uma visibilidade maior, elas jamais vão vir para uma cidade menor do que deixar Feira de Santana. Então, se tivesse uma reunião mostrando a viabilidade, quem sabe?”*

No momento das entrevistas, não ocorreu uma indagação direta sobre o número de empresas em cada município, nem sobre as possibilidades de acréscimo ou de redução dessas; esse questionamento surgiu após a realização das entrevistas. As falas citadas ocorreram naturalmente diante da pergunta relacionada à possibilidade de parcerias intermunicipais.

Apesar de cada município responder por expectativas de relações específicas diante das condições econômicas individuais, de tal maneira que não permitem a generalização ou simplificação no tratamento da questão, e de se admitir a necessidade da análise de fatores

múltiplos nos dois municípios para se concluir a respeito das falas mencionadas, arrisca-se mencionar que ambos os prefeitos, além de criarem fortes expectativas de ação do governo do estado da Bahia para a desconcentração industrial, ainda se apresentaram passivos ao contexto.

Enquanto alguns aguardam a satisfação de suas expectativas pelo estado, por outro lado, no município de Conceição do Jacuípe, o entrevistado argumenta e enfatiza que este município é mais comprometido com o desenvolvimento local e regional que os outros municípios da região. A prefeita deste município, Normélia Maria Rocha Correia, designou o Secretário de Administração e Finanças do município, Manuel Elenon de Souza Ferreira, para responder à entrevista, e este assim afirmou: *“Conceição do Jacuípe tem a economia muito forte, embora seja provavelmente menor que Amélia Rodrigues, em termos de área e população. Conceição do Jacuípe é muito forte, é a maior economia que nós temos na RMFS, depois de Feira de Santana.”* Segue a explicar a situação: *“nós temos sorte? O trabalho está dentro do município. Temos é uma capacidade laboral da sociedade de Conceição do Jacuípe que é muito grande. Então, por isso, hoje é o segundo vetor de desenvolvimento na microrregião.”* Mais adiante, depois de já ter salientado a posição do município frente à região, reafirma: *“nós temos uma capacidade de produção e desenvolvimento maior do que eles, até pelo nosso parque industrial, que é um pouco maior. Então, a posição de Conceição do Jacuípe é muito forte dentro desse relacionamento.”*

De maneira geral, considera-se que o discurso do secretário de planejamento de Conceição do Jacuípe é um tanto passional, mas compreensível, diante da posição profissional que ocupa. Embora a fala se apresente propagandista para o município, é perceptível um posicionamento mais ativo que dos outros dois prefeitos, anteriormente mencionados. Quanto aos dados mencionados na entrevista, em relação à área territorial, população e economia, buscou-se a confirmação e em IBGE²⁴ e, apenas quanto à população, o entrevistado se equivocou, visto que a população de Conceição de Jacuípe é de 33.153 (trinta e três mil cento e cinquenta e três) pessoas e assim é maior que a de Amélia Rodrigues com 25.102 (vinte e cinco mil cento e duas) pessoas. Ressalta-se que, como exposto na Tabela 4, o número de empresas, bem como o acréscimo deste dado atestado entre 2006 e 2016 auxiliam na confirmação das afirmações do entrevistado.

Cumprir informar que o termo “microrregião”, utilizado pelo entrevistado, foi substituído em 2017 quando as mesorregiões e microrregiões do Brasil que constituíram a

²⁴ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/conceicao-do-jacuipe/panorama> e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/amelia-rodrigues/panorama>

divisão geográfica regional do país entre 1989 e 2017 foram substituídas, respectivamente, pelas regiões geográficas intermediárias e imediatas, com a revisão disposta em IBGE (2017c).

Nas entrevistas realizadas nos outros municípios em que cresceram o número de empresas - São Gonçalo dos Campos e Conceição da Feira - não apareceram relatos que remetessem ao assunto de modo que pudessem indicar alguma análise. De maneira a concentrar o foco principal deste estudo, entrevistas com perguntas diretas sobre as mudanças no número de empresas em cada município foram delegadas para a oportunidade de uma nova pesquisa.

Ao analisar a intensidade de relacionamento empresarial existente entre Feira de Santana e os outros municípios e também o número de empresas em cada um dos municípios, demonstrado na Tabela 4, percebem-se também grandes disparidades no quesito empresarial entre os municípios da RMFS, como entre o município do primeiro e do segundo lugares com uma distância numérica considerável.

Além disso, como descrito em seção anterior²⁵ a discrepância identificada entre os municípios da região em análise pode ser um entrave à organização da gestão e, até mesmo, às diversas articulações associativas, visto que os interesses municipais podem também ser díspares, devido ao porte de cada localidade.

Em síntese, esta seção forneceu elementos para compor interação entre os municípios da RMFS. De acordo com a análise realizada, baseada na variável intensidade de relacionamento empresarial de Feira de Santana, resultante do IBGE (2008), apoiada pela pesquisa de campo, 3 (três) municípios encontram-se com o maior relacionamento empresarial com a cidade polo, são eles: Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe e São Gonçalo. Já os municípios de Amélia Rodrigues e Tanquinho não se apresentam nessa variável considerada. Os resultados encontrados são analisados através da premissa de que essas relações podem influenciar na organização de uma estrutura de gestão na região.

3.3.3 A metropolização nos municípios

Com o intuito de investigar sobre a metropolização existente nos municípios da RMFS, buscaram-se os resultados do estudo Observatório das Metrôpoles (2012). A confiança

²⁵ 3.1 Feira de Santana: uma centralidade regional

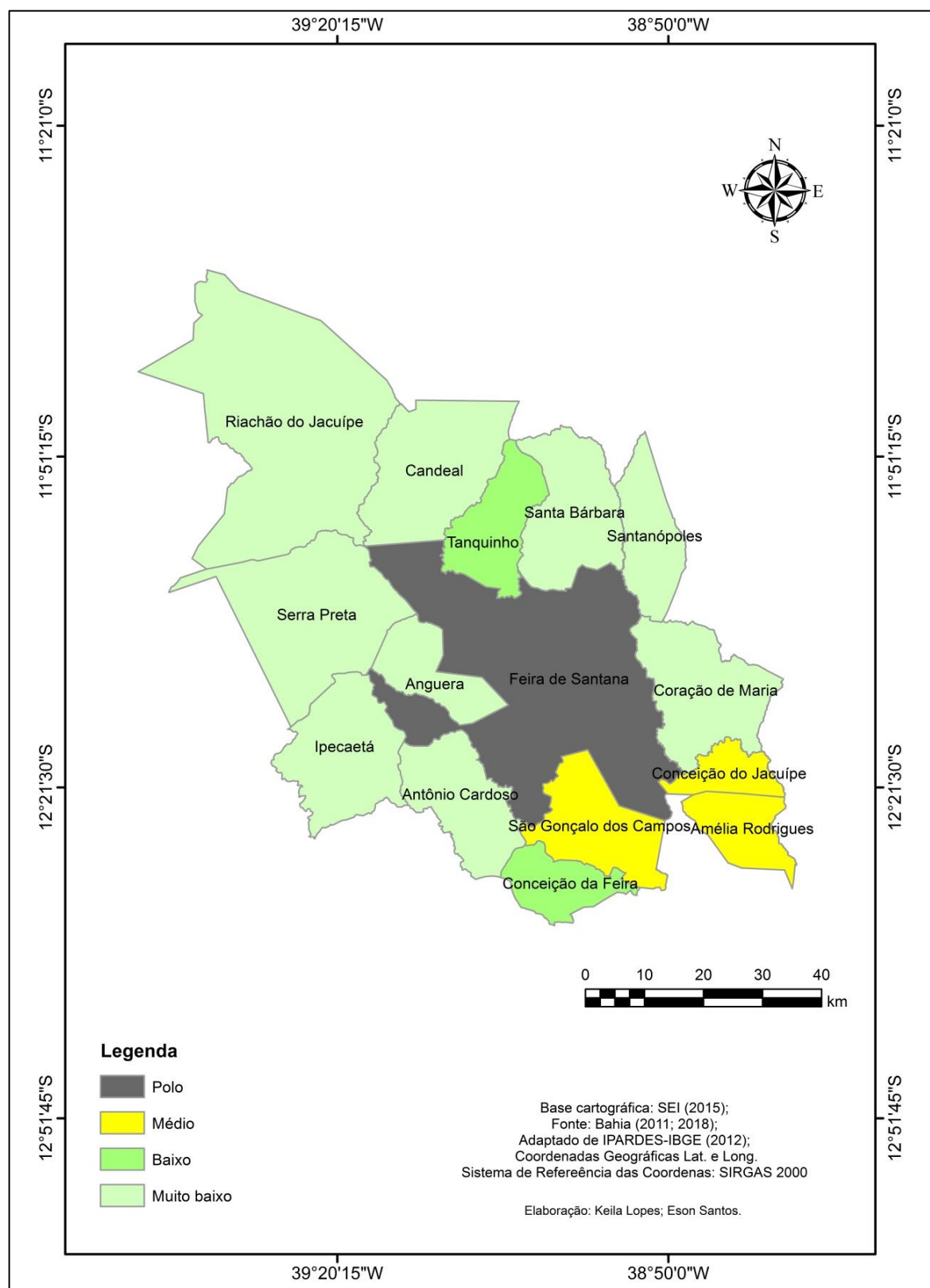
depositada neste instituto é também fundamentada na afirmativa de Moura, Libardi e Barion (2006, p. 132) quando atestam que “as classificações nacionais dos centros da rede urbana realizadas, oferecem informações suficientes para a adequação conceitual das unidades e identificação de novas espacialidades que polarizem unidades regionais.”

O Observatório das Metrópoles (2012) teve uma metodologia própria que pode ser resumida basicamente no levantamento de informações referentes à concentração, distribuição e crescimento populacional; produção e distribuição da riqueza; ocupação do território; mobilidade populacional e grau de urbanização. Baseia-se no Censo de 2010 e o universo da pesquisa (unidades territoriais institucionalizadas no país) é demarcado a 30/08/2012 como data limite das institucionalizações de RM. Com essas informações dimensionadas, o estudo acredita aproximar-se da dinâmica da metropolização e, a partir de análise estatística, identificar a maneira como essas variáveis se relacionam. Com a apreensão de certos princípios de organização do território, 50 (cinquenta) RM instituídas foram analisadas e seus municípios são agrupados em diferentes níveis de integração à dinâmica da metropolização, numa escala que compreende basicamente: extensão dos polos, muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. Com a classificação desses grupos, avalia-se o nível de integração e a natureza da inserção de cada município em unidades territoriais institucionalizadas à efetiva dinâmica da metropolização brasileira, como fenômeno urbano-metropolitano.

Em suma, o estudo Observatório das Metrópoles (2012) defende a falta de critérios para a instituição de RM e com as unidades analisadas comprova diferenças em termos do nível de integração desses municípios no processo de metropolização.

Quanto à integração à dinâmica da metropolização nos municípios que compõem a RMFS, o estudo Observatório das Metrópoles (2012) aponta que a região é considerada como um espaço de caráter não-metropolitano, visto que apenas os níveis médio, alto e muito alto de integração à dinâmica da metropolização são os que efetivamente podem ser considerados integrados à dinâmica da aglomeração. O estudo reconhece Feira de Santana como polo e nenhum outro município da região se apresenta caracterizado como extensão do polo, muito alto, nem alto. Os municípios considerados com um nível médio de integração na dinâmica da metropolização brasileira são três: Amélia Rodrigues, Conceição do Jacuípe e São Gonçalo dos Campos. Conceição da Feira, como baixa integração e Tanquinho, como muito baixa. Os resultados encontrados podem ser uma influência importante na organização de uma estrutura de gestão na região.

Figura 10: RMFS - Mapa níveis de integração à dinâmica da metropolização – 2010



Há que se sublinhar que a RMFS não é um caso único de pouca integração entre os municípios dentre as 50 (cinquenta) RM investigadas no Observatório das Metrópoles (2012), sendo as 9 (nove) primeiras RM instituídas na década de 1970 e mais 41 (quarenta e uma) posteriormente criadas. O estudo desvela nos seus resultados que mais da metade dos municípios investigados - 508 (quinhentos e oito) municípios que correspondem a 53% - possuíam nível de integração baixo ou muito baixo. Assim, comprova-se que muitos municípios brasileiros foram inseridos em RM, ainda que apresentassem baixa ou muito baixa integração a dinâmica metropolitana. Mais uma vez, a situação identificada na RMFS é comum a outras RM brasileiras, como mencionado em outros momentos deste estudo.

No sentido exposto e para o universo das RM brasileiras, Moura, Libardi e Barion (2006, p. 131) ressaltam que “há pouca clareza quanto ao que é de fato metropolitano.” Seguem a apontar sobre o estado do Paraná, onde é perceptível “uma forte intenção em definir e formalizar regiões em todo o território estadual” e indagam: “que compreensão o legislador tem quanto ao fenômeno metropolitano e à metropolização?”

Segue na mesma linha de discussão, mas mergulhado no estado da Bahia, Santos (2013, p. 12) quando explica:

Nessa disputa de poder e interesses entre áreas metropolitanas e não metropolitanas, a identidade historicamente construída da metrópole como simulacro de “desenvolvimento”, “progresso” e “modernidade” não está sedimentada, exclusivamente, na mentalidade dos líderes políticos das áreas não metropolitanas. (Esse dogmatismo se reproduz, também e sobremodo, nas instâncias onde a espacialidade é efetivamente metropolitana, até porque, contraditoriamente, é condição histórica para a garantia dessa mesma espacialidade).

Seguem a mesma concepção, Moura, Libardi e Barion (2006, p. 132), quando salientam que “a delimitação da unidade deve, obrigatoriamente, levar em consideração o que configura o fato urbano aglomerado, e o que transcende a ele.” Acrescentam que as aglomerações urbanas e as relações em seu entorno é que definem as ações adequadas a serem realizadas as necessidades existentes. Seguem os autores a advertir sobre o uso generalista para a expressão “metropolitana”.

Cumpre salientar quanto ao compartilhamento de FPIC que a RMFS demonstrou que é possível o compartilhamento destas funções, como demonstrado em seção própria para o assunto²⁶, ainda que não ocorra necessariamente níveis altos de integração a dinâmica da metropolização em todos os municípios de uma RM.

²⁶ 4.3 Uma das experiências de cooperação supramunicipal

3.3.4 Espacialidade institucional e dinâmica funcional

Nesta seção será explicitada a análise realizada na RMFS a partir da composição baseada nas interações socioespaciais e funcionais entre e dos municípios, composta pelas três variáveis já demonstradas: rede de influência e intensidade de relacionamento empresarial de Feira de Santana, segundo IBGE (2008), e o nível de integração à dinâmica da metropolização, segundo Observatório das Metrópoles (2012), exposta no Quadro 8 e na Figura 11.

Quadro 8: Composição entre três variáveis: a rede de influência e intensidade de relacionamento empresarial de Feira de Santana e o nível de integração à dinâmica da metropolização dos municípios da RMFS

Variável	Município	Município	Município	Município	Município
	Amélia Rodrigues	Conceição da feira	Conceição do Jacuípe	São Gonçalo dos Campos	Tanquinho
Rede de Influência					
Relacionamento Empresarial					
Metropolização nos municípios					

Fonte: IBGE (2008); Observatório das Metrópoles (2012); Pesquisa de campo realizada entre 2017-2018

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2019)

Os dados permitiram concluir que ocorrem práticas de articulações intermunicipais recorrentes no cotidiano dos municípios; e, com um olhar mais criterioso, também que a dinâmica da metropolização ainda não prevalece em toda a região, nem em intensidade similar em todos os municípios.

Além disso, em nenhuma das três bases de dados utilizadas se assemelham os resultados; a maior proximidade encontra-se entre o relacionamento empresarial e a rede de influência, ambos de Feira de Santana para com os outros municípios. No primeiro, encontram-se três municípios dos cinco que, juntamente com o polo, compõem a região: Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe e São Gonçalo. Já na segunda, encontram-se os mesmos municípios da primeira, e se acrescenta Tanquinho. Uma justificativa a esta aproximação pode ser que ambos estão na mesma pesquisa, IBGE (2008), além de partirem do mesmo eixo base (Feira de Santana).

Outra conclusão possível é que os municípios de Conceição do Jacuípe e São Gonçalo apresentaram maiores relações com Feira de Santana. Depois, Conceição da Feira, e,

por fim, Amélia Rodrigues e Tanquinho, que se apresentaram na mesma posição em apenas uma das três bases de dados utilizadas. Diante deste resultado, identifica-se que entre Feira de Santana, Conceição do Jacuípe e São Gonçalo dos Campos ocorre um fenômeno de aglomeração urbana (AU) com base no que afirmam Moura, Libardi e Barion (2006, p. 132) quanto à diferença entre AU, metrópole e RM, baseando-se em Observatório das Metrópoles (2004), no qual esses fenômenos são “todos derivados da mesma lógica, distinguindo-se pela natureza e grau de relações funcionais.” Assim, os autores definem aglomeração urbana como uma mancha contínua de ocupação composta por variados municípios, “envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregadas por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional” (MOURA; LIBARDI e BARION, 2006, p. 133).

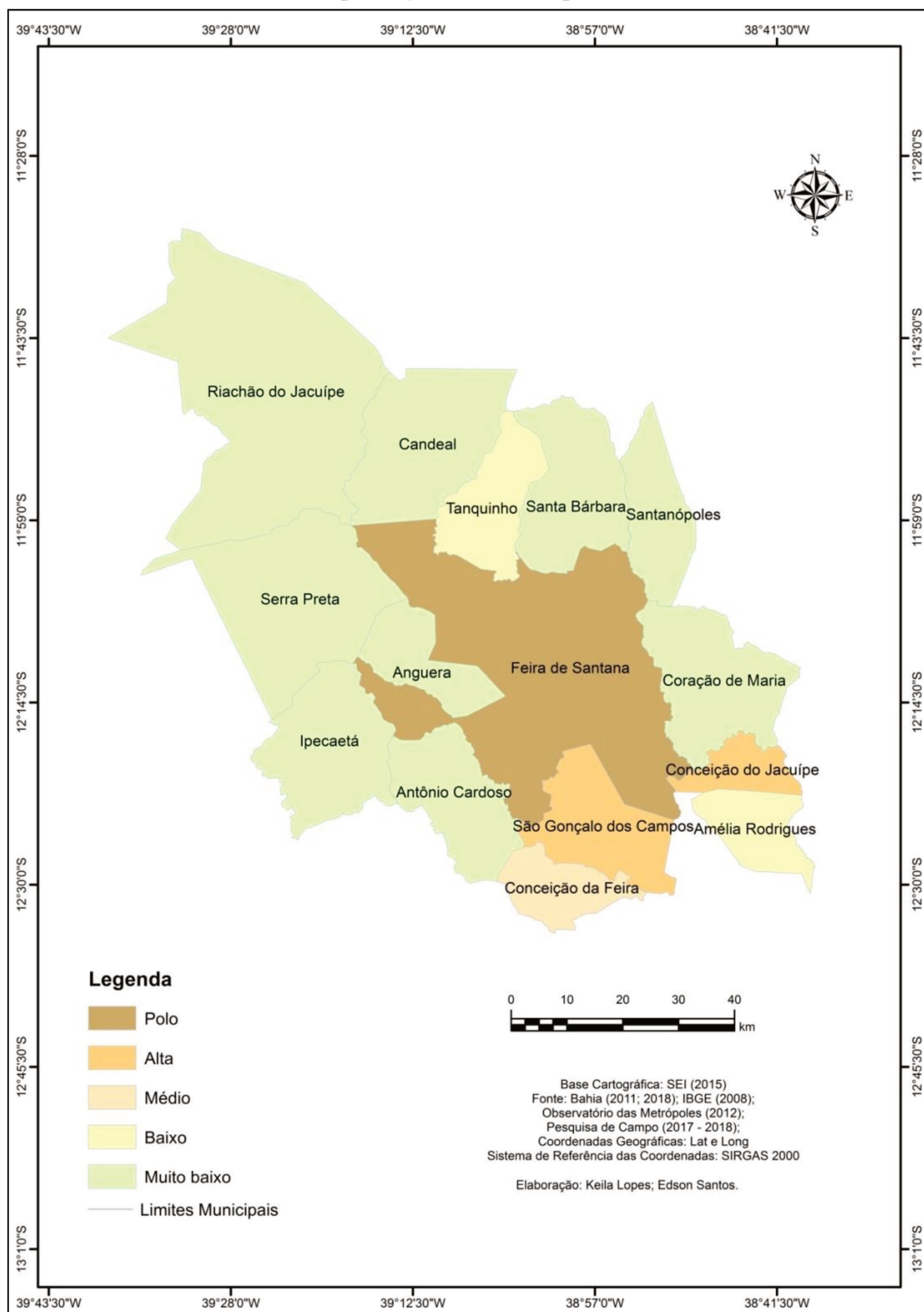
Embora partindo de uma análise diferente da apresentada, Santos (2020, p. 31) coaduna com o mesmo resultado apresentado nesta pesquisa ao apontar que áreas avaliadas como “aglomerados rurais” no Censo de 2010 passaram por forte expansão, imobiliária e especulativa, e contraíram dinâmicas urbanas bastante consolidadas e “isso tende a diluir os traços rurais de antigos aglomerados e conforma possibilidades de futuras conurbações, algo mais evidente entre Feira de Santana, São Gonçalo dos Campos e Conceição do Jacuípe.”

O autor segue sua pesquisa com análises sobre o PIB de 2002 e 2016 nos municípios do Território Identidade Portal do Sertão e expõe uma redução na participação de Feira de Santana no PIB desta região e acréscimo na participação dos municípios São Gonçalo dos Campos e Conceição do Jacuípe. Explica: “não é um paradoxo. Apenas indica que, *pari passu*, teve maior dinamismo em outros municípios e isso, relativamente, reduziu a participação dessa cidade no contexto regional.” Ressalta ainda: “que esses dados não iludam os pesquisadores, pois, fora do eixo dos municípios diretamente envolvidos na dinâmica de Feira de Santana, a tendência principal foi de redução nas esferas regional e estadual” (SANTOS, 2020, p. 23). Uma reflexão é imperativa: “mesmo que a urbanização como tendência seja um fato, esse processo é dialético, contraditório, e ocorre entrelaçado às atividades vinculadas ao campo, mormente, nos pequenos municípios” (SANTOS, 2020, p. 24).

Percorrendo a reflexão desenvolvida, a partir das variáveis analisadas nesta seção e somadas a pesquisa de Santos (2020), é possível afirmar que a dinâmica e a interação de Feira de Santana, Conceição do Jacuípe e São Gonçalo dos Campos, guardada cada particularidade, especialmente destes dois últimos municípios, difere dos demais da RMFS.

A Figura 11 demonstra o resultado encontrado com base nas três variáveis analisadas nesta pesquisa.

Figura 11: RMFS - Mapa da composição entre três variáveis: a rede de influência e intensidade de relacionamento empresarial de Feira de Santana e o nível de integração à dinâmica da metropolização dos municípios da RMFS - 2019.



A dinâmica desvelada e demonstrada na Figura 11 sobre a RMFS é um fato que deve ser considerado na organização de uma estrutura de gestão na região, como defendem Moura, Libardi e Barion (2006, p. 132): “o reconhecimento da diferença entre a porção aglomerada e as suas relações com um entorno imediato contribui para a definição de mecanismos de gestão apropriados à heterogeneidade das funções e intervenções a serem executadas.”

Diante do resultado revelado para a RMFS pelo Observatório das Metrópoles (2012), caráter não metropolitano, e das outras variáveis expostas neste estudo, comprova-se que, embora estejam os municípios envolvidos legalmente em uma RM, não se identifica a necessidade de arranjos metropolitanos para a viabilização das FPIC. Essa pode ser uma razão ou mesmo um dificultador à organização da gestão na região, visto que se apresenta desde a institucionalização (2011) até o presente momento sem aprovação pelo Estado de um órgão gestor institucional e conta com a passividade entre os municípios que a compõem. Para casos similares no Paraná, Moura, Libardi e Barion (2006 p. 135) declaram que “para o conjunto como um todo, justificam-se ações na direção da gestão regional para o desenvolvimento. Ações estas que devem emanar de uma política de desenvolvimento regional para o Estado.”

Cumprе salientar, então, que a forma como fora definida a configuração territorial da RMFS, diante da inobservância dos parâmetros geográficos de relações socioespaciais e funcionais, além do nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira, que são necessários para caracterizar um recorte de associativismo territorial, permitiu a institucionalização de uma região que permanece inoperante, mesmo anos após a sua criação. Observa-se que, embora existam relações expressas entre os municípios, não há um território metropolitano, ou seja, comprova-se que questões políticas foram utilizadas como fundamento para institucionalizar a região, como já fora demonstrado em outras reflexões deste estudo. Enfim, analisar a gestão da RMFS permitiu corroborar Moura, Libardi e Barion (2006, p. 134), quando afirmam que “sem uma finalidade predefinida o recorte institucional perde o sentido, criando uma embalagem sem conteúdo.”

4 DESAFIOS À GESTÃO DE UMA REGIÃO METROPOLITANA SEM METRÓPOLE: REGIÃO METROPOLITANA DE FEIRA DE SANTANA

O objetivo deste capítulo é analisar os desafios à gestão da RMFS a partir de considerações desveladas através da pesquisa, a saber: como se configura a gestão da RMFS, uma RM sem metrópole; influências político-partidárias na região e as relações estabelecidas politicamente entre os municípios, e com esses e o governo do estado da Bahia; uma experiência de cooperação supramunicipal atuante na região e, por fim, apresentar, de maneira conclusiva, o papel das RM não polarizadas por uma metrópole como instrumentos políticos de planejamento e gestão regional.

4.1 A GESTÃO

Nesta seção do estudo, busca-se realizar uma leitura analítica e crítica sobre como se configura a questão da gestão da RMFS sob a ótica geográfica. A ideia principal defendida é que, após a institucionalização de uma RM, um órgão gestor institucional é o primeiro passo, por ser o responsável quanto ao planejamento das funções para as quais a região foi constituída. Assim, os direcionamentos tomados para esse fim possuem considerável importância para a efetividade da região. Mas, outros elementos são considerados na análise exposta, como: os entraves à organização da estrutura de gestão, o Plano Diretor Regional (PDR) e as questões de financiamento das ações da região. Embora apenas tênues avanços se revelaram quanto à organização da gestão da RMFS, entende-se que este fato não invalida a sua análise, tendo em vista a similaridade encontrada entre esta região e o quadro nacional demonstrado em seção anterior²⁷.

Na Constituição Federal atual, no Capítulo III, Artigo 25, Parágrafo 3º, a função das RM é a cooperação entre os municípios de forma a viabilizar as FPIC.

²⁷ 2.4 A gestão das regiões metropolitanas: um mosaico

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, 1988, p. 41).

Em consonância com a Lei Maior, a Lei Complementar Estadual nº 35/2011, no artigo 1º, expõe o objetivo de institucionalização da RMFS: “com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum” (BAHIA, 2011).

Diante do observado nas duas legislações, a cooperação intermunicipal é a estratégia indicada que conduzirá os municípios ao alcance do objetivo para o qual foi regulamentada a RMFS. Mas, como ocorre a gestão dessas relações de cooperação?

A mesma lei que instituiu a RMFS definiu um órgão centralizador de gestão, manifesto através de um conselho.

Art. 4º - Fica criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana, órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de planejamento, composto por um representante de cada Município que a integra, por igual número de representantes do Poder Executivo Estadual e por representantes da sociedade civil, nos termos definidos em regulamento (BAHIA, 2011).

A legislação também esclarece outros pontos, tais como: o governo do estado deve ter o mesmo número de representantes que o total dos municípios, sem ônus de salários, e o regimento interno do conselho de desenvolvimento deve ser definido por ato do Governador do Estado, que fixará sua estrutura, atribuições e normas de funcionamento. Mesmo com essas delimitações, o conselho criado não passou do escrito na lei. Na prática, foi relatado nas entrevistas que o conselho de desenvolvimento nunca foi discutido, nem efetivado.

Assim, a gestão da RMFS apresenta-se com um Conselho de Desenvolvimento - no sentido de uma estrutura centralizada como indicado no Estatuto da Metrópole, em 2015 - criado na mesma lei que definiu a institucionalização, mas os representantes desse conselho nunca foram nomeados pelo Estado. Percebe-se, então, que o primeiro entrave à gestão da RMFS é institucional, ou seja, a ausência de um órgão gestor.

Como demonstrado em seção anterior²⁸, essa ausência de uma gestão institucionalizada não é uma característica exclusiva da RMFS, por se apresentar em outras RM brasileiras e também nas internacionais. Na maioria dos casos, apresentam-se sem uma estrutura institucional efetiva e, mesmo naquelas que a possuem, ocorrem alternâncias entre modalidades. Assim, na gestão das RM brasileiras encontra-se um conjunto heterogêneo e muito mais voltado a experimentos que a casos de eficácia.

²⁸ 2.4 A gestão das regiões metropolitanas: um mosaico

Sobre essa ausência de uma gestão institucionalizada nas RM brasileiras, apontam um sentido Moura et al. (2004) ao relatarem que a questão se centra nas orientações para a estrutura de gestão baseada nos conselhos consultivos e deliberativos das primeiras RM brasileiras e mantidas nas posteriores, ainda que nas primeiras não se tenha demonstrado operacionalidade. A explicação para esse problema situa-se no fato de que essas unidades “não se ancoram em um arcabouço institucional que efetivamente estruture sua complexa dinâmica.” Assim, tornam-se espaços que, embora apresentem relevância econômica e social, não possuem o direito de exercer o seu poder através de regulamentações, ou seja, “situando-se num hiato entre a autonomia do município – reforçada na Constituição de 1988 - e a competência da União quanto à gestão para o desenvolvimento” (MOURA et al. 2004, p. 12).

Balbim et al. (2011, p. 173) ratificam as constatações mencionadas ao se referirem que “na maior parte das RM, a participação estatal está assentada em estruturas ‘teóricas’ de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegaram a existir, criados apenas no papel, ou que se tornaram figuras frágeis e não utilizadas.”

Conforme as análises estabelecidas pelos autores, apresenta-se evidente, portanto, a compreensão de relevância na implantação de um órgão gestor para as RM. Mas, qual a posição do governo do estado e dos municípios envolvidos na RMFS quanto à questão mencionada? Além desse objetivo primordial, a pesquisa de campo revelou outros aspectos relevantes sobre possíveis entraves à gestão da região, além do institucional já relatado, a partir do ponto de vista das escalas estadual e municipal.

A considerar o tempo transcorrido desde a institucionalização da RMFS, em 2011, e o dado momento desta tese, sem a aprovação dos conselhos gestores registrados em lei no ato da institucionalização da RMFS, é notório que o governo do estado Bahia não demonstra a mesma intensidade dos autores quanto à importância da gestão institucional de uma RM. Mesmo diante desta evidência, buscaram-se mais informações através de entrevistas a pessoas que representassem a escala estadual. O mais próximo desta escala que se tornou possível foi o atual deputado federal (mandato iniciado em 2019) José Cerqueira de Santana Neto, mas que atuou como Vereador em Feira de Santana (2001 a 2003), Deputado Estadual eleito em 2002 e reeleito em 2006, 2010 e 2014. Assim, no momento da entrevista (2017), apresentava-se na escala estadual.

O mencionado deputado federal, conhecido politicamente por Zé Neto, é advogado de formação pela Universidade Federal da Bahia e filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), mesmo partido político que se encontra no poder governamental do estado da Bahia desde 2007 até o presente, mandato iniciado em 2019. Em entrevista, ressaltou a importância de estudos

acadêmicos sobre a RMFS e reafirmou Moura et al. (2004) quando se referiu à ausência da gestão institucional nas RM ser comum em todo o Brasil. Nesse sentido, mencionou sobre a RMFS: *“como outras tantas pelo Brasil afora, não tem uma organização administrativa física funcionando adequadamente.”* Acrescentou sobre a importância da gestão institucional quando narrou: *“o caminho é encontrar pelo menos um funcionamento, uma entidade, um coletivo, um conselho ao menos, aqui nas seis cidades que já fazem parte da RMFS.”*

O deputado seguiu a entrevista lembrando que a prefeitura de Feira de Santana é de partido contrário do governo do estado. Assim, deixou evidente um dos entraves à aprovação da gestão institucional pelo Estado ao narrar que *“Feira de Santana não participa de nenhuma política territorial da forma que deveria nessa região, a oposição não fez nada em relação a coletivizar os interesses regionais.”* Seguiu relatando uma iniciativa de políticos para gestão da RMFS: *“tentou-se arrumar a gestão há uns 5 (cinco) anos passados, mas fomos barrados, uns partidos disseram que estávamos criando uma prefeitura paralela. Aí parou tudo.”* Percebe-se, neste recorte, o desconhecimento dos gestores sobre o associativismo territorial, que é uma ferramenta de gestão que garante a autonomia de cada prefeitura e articula os municípios na execução de atividades associativamente em busca de ganhos conjuntos.

Por fim, o deputado confirmou o estado de inércia no qual se encontra a gestão da RMFS, embora demonstre um discurso político esperançoso ao mencionar: *“de minha parte, reacendeu a chama de fazer o máximo para colaborar e encontrar saídas, não apenas para Feira, mas para todas as regiões metropolitanas do país que sofrem do mesmo mal e que precisam evidentemente sair mais do papel.”*

A entrevista transcorreu de maneira produtiva e o entrevistado revelou certos elementos importantes sobre a RMFS, como: reconhece a relevância de estudos universitários sobre a temática; aceita o valor e a necessidade de uma gestão institucional; revelou um impasse político entre a prefeitura da cidade polo e o governo do estado; e demonstrou uma tentativa de organização da gestão centralizada. Além disso, manifestou conhecimentos diante da realidade na gestão tanto particularmente da RMFS quanto, de uma maneira geral, de todas as RM brasileiras. Não obstante, o entrevistado não mostrou evidências quanto a possibilidade de ações e nem esperançou mudanças no quadro atual de gestão da RMFS.

Ainda na busca por respostas sobre a relevância na implantação de um órgão gestor para as RMFS e, também, identificar possíveis entraves à gestão da RMFS, mas se centrando na escala municipal, buscou-se entrevistar um representante de cada município da RMFS, preferencialmente o prefeito. Mas, em certos casos, ele indicou outra pessoa justificando maior proximidade com o assunto em questão. Assim, foram sete entrevistados, sendo um

representante da atual gestão de cada município da RMFS, embora, particularmente no caso do município de Faria de Santana foram dois entrevistados: o atual prefeito e o secretário de planejamento do município.

As análises realizadas em torno das entrevistas permitiram reconhecer a relevância da implantação de um órgão gestor dentre os municípios da RMFS, bem como foi também unânime uma postura de distanciamento e passividade entre os municípios, acompanhada da expectativa de que Faria de Santana liderasse algum movimento de estruturação na gestão da RMFS. Certas vezes, também, apresentou-se subordinação de alguns municípios frente à cidade polo.

O atual prefeito do município de Tanquinho, Luedson Soares Santos, demonstrou uma postura passiva quanto à posição do município ao mencionar em dois momentos: *“nós temos nossa cidade mãe, que é Faria de Santana”* e *“Faria de Santana, porque é a cidade maior, porque é quem nos dá o empurrão maior, deveria tomar a frente.”*

A mesma postura também foi identificada no município de Conceição do Jacuípe, no qual a atual prefeita Normélia Maria Rocha Correia delegou as respostas da entrevista ao Secretário de Administração e Finanças do Município, Manuel Elenon de Souza Ferreira. Este declarou a inexistência de uma liderança na região para pressionar o governo estadual no sentido da gestão institucional e outras providências. Assim continuou: *“o primeiro ponto é você encontrar a pessoa que tenha realmente essa visão de trabalho em sociedade para tomar a frente e buscar parcerias, então compartilhar, mas tem que ter um na frente dessa integração desses municípios.”* Em outro momento relatou:

Todas essas cidades eu considero como cidades satélites de Faria de Santana, então nós vivemos ao redor dela. Tendo, lógico, Faria de Santana como nosso carro chefe, que é, não resta a menor dúvida, nossa maior cidade, depois da capital do estado, que tem essa microrregião que gravita em torno dela e que tem uma RM. Faria de Santana é que tem os princípios legais para que a gente possa postular benefícios à região toda. (...) Mas, ninguém tomou mais iniciativa.

Na entrevista ao prefeito de Amélia Rodrigues, Sr. Paulo Falcão, também foi encontrado um posicionamento passivo ao mencionar que o município não tem o poder de barganha e investimento que tem Faria de Santana. Em outro momento, reforça a posição afirmando que *“parceria não existe.”*

Embora a lógica levasse a pensar que as expectativas formuladas pelos entrevistados representantes dos municípios fossem sobre o governo do estado, responsável pela efetivação da estrutura gestora da RMFS, foram desveladas, de maneira geral, expectativas com relação à cidade polo. Esse tipo de concepção perdurou com o entrevistado representante do setor público estadual. Assim, o atual deputado “Zé Neto” declarou: *“Faria de Santana como*

a maior, a sede, tem que chamar os outros para conversar. Propor, aceitar ônus. Não vai andar se for sozinha.” Dessa maneira, as expectativas expostas demonstram sobretudo desconhecimento da norma estabelecida na atual Constituição Federal e reiterada na lei que instituiu a RMFS e também orientou sobre a constituição do órgão gestor como de responsabilidade e aprovação do governo do estado.

Importante mencionar que o distanciamento e a passividade encontrados nos municípios que se unem a Feira de Santana para compor a RMFS e, até mesmo, no representante do governo do estado, foram também revelados na entrevista do representante da cidade polo: Carlos Brito, então Secretário de Planejamento de Feira de Santana. Embora diante do cargo que ocupava tenha esperado maior possibilidade de algum elemento direcionador sobre a gestão institucional para RMFS, assim respondeu: *“a realidade é esta: você não consegue vislumbrar esta tal dessa região enquanto o Governo do Estado não der o primeiro gesto concreto, que seria o conselho ou a coordenação metropolitana, caso contrário só fica no papel.”*

Sobre a necessidade de uma liderança para a região, relatou: *“eu acredito muito que se nas estruturas dos municípios tivesse alguém para fazer esse papel de interlocução, seria muito importante, o secretário aqui, às vezes, está muito absorvido com suas coisas.”* Quanto ao governo do estado, além da passividade, demonstrou subordinação ao afirmar: *“mas, a gente não pode atropelar, primeiro que quem forma a lei são eles, vai fazer o quê?”*

Outro ponto de vista destacado tanto pelo secretário de planejamento de Feira de Santana quanto pelo atual prefeito, Colbert Martins Filho, foi o desinteresse do estado na aprovação da gestão institucional da RMFS. O primeiro revelou em diversas falas a falta de intenção do governo do estado, a exemplo: *“o estado nenhum interesse tem em implantar essa RM, não criou coordenação, não criou nada, isso aqui é um faz de conta, aqui não tem RM, não existe efetivamente, existe na lei”* e, posteriormente, *“isso está a feito do Governo do Estado, literalmente não criam coordenações, não têm interesse em ter absolutamente nada.”*

No mesmo sentido, o atual prefeito Colbert Martins Filho narrou: *“houve um abandono do estado na constituição dela própria, ela não existe de forma alguma, existe no papel, criada, mas ela não funcionou e o objetivo que o governo tem aí, é político.”* Finalizou enfatizando: *“porque não houve interesse político do Governo do Estado. Basicamente é isso aí, eu acho que é o ponto principal.”*

A liderança populacional, econômica e política de Feira de Santana, já demonstrada ao longo desta tese, frente aos municípios da região é inquestionável. Diante disso, é considerada pelos outros, além do maior, o responsável pela proatividade necessária para o

andamento da gestão da região. Mas, os entrevistados de Feira de Santana não demonstraram disponibilidade na articulação em torno da gestão institucional da RMFS. É justamente esse distanciamento e a passividade generalizada identificados entre todos os municípios um considerável entrave para a consolidação de um órgão gestor para a região.

Uma explicação possível para a passividade dos municípios envolvidos na RMFS está nas reflexões de Moura, Libardi e Barion (2006) e de Balbim et al. (2011), que confluem no sentido da pouca experiência cooperativa no universo brasileiro de RM. Os primeiros autores expressam que a maior parte das experiências de cooperativismo limita-se a “recortes temáticos, territoriais e interesses políticos, pouco representativos das organizações e das demandas efetivamente regionais e coletivas” (MOURA; LIBARDI e BARION, 2006, p. 139). Balbim et al. (2011, p. 173) mencionam que, embora a gestão das RM dependa da cooperação entre os municípios, esses são “pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas.”

As afirmações dos autores foram ratificadas de maneira direta em outros recortes das entrevistas realizadas. Quanto ao prefeito de Amélia Rodrigues, Sr. Paulo Falcão, o distanciamento das práticas cooperativas mencionado pelos autores é identificado ao citar: *“infelizmente, se falar em parceira e consórcio ainda não temos educação e nem conhecimento para isso. É onde o Sul está rodando. Então ainda não temos consciência do que é ser parceiro, eu não te encaro como parceira, mas sim como concorrente.”* Também, na entrevista ao prefeito de Tanquinho, Sr. Luedson Soares, é reforçada a mesma posição: *“na verdade, se perdeu, principalmente no Nordeste, o senso de associativismo, de se juntar para crescer. Não querem. E para isso deveria ter essa parte, deveria entrar a RM para estar fortalecendo e orientando esse povo mais.”* No município de Conceição do Jacuípe, encontrou-se o fato ratificado neste ponto da entrevista:

É uma característica, acredito, do Nordeste; mas é uma característica nacional também esse individualismo do “eu tenho que trabalhar por mim.” Então nós não temos essa consciência, esse nível de junção para trabalhar em parceria, eu quero é ser melhor, eu quero que meu município seja melhor, aí o outro também quer e não se atenta que se a gente, de repente, tivesse todos juntos fosse muito maior, e mais forte seriam todos.

Diante da análise das entrevistas, depreende-se que os municípios – representados nas figuras dos entrevistados - estão ávidos por um órgão institucional de gestão para a RMFS, mas não buscaram informações no governo do estado sobre o assunto. Percebe-se que, embora os entrevistados demonstrem relevância na falta de uma instituição central como espaço de

participação grupal sobre a agenda da RMFS, a ausência de intencionalidade encontrada não demonstra qualquer iniciativa que pudesse criar expectativa em reverberar implementação de mudanças frente ao quadro atual da gestão metropolitana na região.

No sentido de todas as RM brasileiras, afirmam Balbim et al. (2011) que ocorre um esvaziamento institucional e político - além do financeiro - dos órgãos metropolitanos, agregado aos conflitos de interesses entre municípios, e entre municípios e estado. Desta forma, a atual política metropolitana do Brasil é marcada pela ausência de um efetivo e necessário pacto político, social e territorial para a efetivação das RM. De forma similar aos autores mencionados, Moura, Libardi e Barion (2006, p. 138) afirmam que “a realização de pactos social e territorial esbarra na fragilidade do complexo ambiente jurídico-institucional das regiões.” A partir da pesquisa de campo realizada na RMFS, é possível comprovar que o quadro desvelado na região conflui com o exposto pelos autores.

Além do entrave comportamental referente à passividade encontrada entre gestores e representantes dos municípios da RMFS, também foi possível comprovar, com a pesquisa de campo e, mais particularmente, com os recortes das entrevistas já transcritas nessa seção, que o entrave institucional à gestão da RMFS é também um impasse político. Este fato corrobora resultados apontados por Balbim et al. (2011, p. 173), quando se referem às RM brasileiras de maneira geral: “o maior ou ao menos o primeiro obstáculo a ser enfrentado é o de natureza política, do ponto de vista do poder e da organização institucional.”

É justo salientar que, nos momentos antecedentes às entrevistas, outro aspecto foi revelado na recepção de certos gabinetes municipais. A percepção foi de um misto de receptividade, curiosidade e até ansiedade de alguns servidores presentes. Em certos municípios, funcionários vinham até à sala de espera em busca de alguma revelação sobre a RMFS, visto que o assunto a ser tratado nas entrevistas fora mencionado ao agendá-las. Certas falas ratificam a percepção mencionada e comprovam o interesse subjacente percebido. O prefeito de Conceição da Feira, Raimundo da Cruz Bastos, relatou: “*até achei que você vinha da prefeitura de Feira com alguma notícia da RM; meu secretário achou também.*” O prefeito do município de São Gonçalo dos Campos, José Carlos da Silva Araújo, mencionou: “*a secretária colocou na agenda RMFS. Eu entendi agora que você é estudante e é só uma pesquisa.*”

De uma forma geral, diante das expectativas latentes e da abertura a negociações identificadas, as entrevistas confirmam desejos dos envolvidos no processo quanto à necessidade de uma instituição centralizadora para a gestão da RMFS - aspecto considerado como uma vantagem para a implantação de uma futura gestão na região.

Neste estudo, parte-se da lógica de que o primeiro passo para a gestão de uma RM é a aprovação pelo governo do estado da gestão institucional e, posteriormente, um PDR, não obstante, possam estar em paralelo. Diante da necessidade declarada por autores e por entrevistados na dinâmica metropolitana de um órgão para o planejamento, coordenação e controle da gestão da RMFS, mas que ainda não foi efetivado, seguiu-se a pesquisa investigando o outro passo importante na gestão institucional de uma RM, que é o PDR.

A integralização dos planos diretores municipais, que deverá ser realizada no PDR, depende primeiramente dos Planos Diretores Municipais (PDM). O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, é a legislação que impõe o plano diretor a todos os municípios que compõem uma RM, mesmo que tenham uma população inferior ao limite mínimo de 20 (vinte) mil para essa obrigação (Artigo 41). Na prática, essa obrigatoriedade não foi integralmente obedecida na RMFS. As entrevistas revelaram que, na RMFS, dos 6 (seis) municípios, quatro possuem PDM: Feira de Santana, Amélia Rodrigues, Conceição do Jacuípe e São Gonçalo dos Campos. Conceição da Feira e Tanquinho não possuem. Sobre o fato, o prefeito de Tanquinho narrou: “Já estamos elaborando.” O prefeito de Conceição da Feira não informou sobre o assunto.

Em Feira de Santana, o PDM foi criado e aprovado em 1994, antes da obrigatoriedade exposta no Estatuto da Cidade. Em 2018, o PDM foi atualizado como exige a legislação, a cada dez anos, e sancionado pelo prefeito municipal (JORNAL FOLHA DO ESTADO DA BAHIA, 2018).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Territorial (PDDUT) do município sede da RMFS foi realizado por uma organização contratada, como um projeto intitulado de Projeto Integra Feira (PROIF). Tratou-se de contrato entre a Prefeitura Municipal de Feira de Santana (PMFS) e a Fundação Escola Politécnica da Bahia (FEP), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e é executado em parceria entre o Programa de Estudos Aplicados em Administração Política (PROAP) da Escola de Administração da UFBA e o Grupo de Defesa e Promoção Socioambiental (GERMEN). O projeto foi mais amplo que apenas a constituição do PDDUTFS (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Territorial e Feira de Santana), visto que buscou integrar segmentos da sociedade para a criação e promoção de um modelo de desenvolvimento comprometido com a cidadania e o planejamento urbano ambiental. Assim, teve como prioridade atuar no âmbito urbanístico, ambiental, social e político de Feira de Santana e região (PROJETO INTEGRA FEIRA²⁹).

²⁹ Pode ser conferido no endereço eletrônico do projeto: <http://www.integrafeira.com.br/gest%C3%A3o-e-governan%C3%A7a>.

Ao analisar o atual PDDUTFS é possível identificar várias indicações de possibilidades que podem favorecer à integração dos municípios da RMFS, conforme exposto no Quadro 9:

Quadro 93: Recortes de artigos do PDDUTFS em 2018

Artigo	Descrição
Art. 3, p. 2	O PDDU 2018 articula-se com o Planejamento Metropolitano e com os Planos dos demais municípios da Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS).
Art. 12, p. 6	Art. 12 - São objetivos gerais da Política de Desenvolvimento Territorial do Município de Feira de Santana: XVI - incentivar a participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização, mediante o uso de instrumentos de política urbana e territorial no município de Feira e sua região metropolitana, reforçando o estabelecido como a função social da cidade e seus instrumentos a serem utilizados;(...) XVIII - aumentar a eficácia da ação governamental, promovendo a integração e a cooperação com os governos federal, estadual e a articulação com os demais municípios da Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS), no processo de planejamento e gestão das questões de interesse comum;
Art. 26, p. 12	A Política Municipal de Habitação (PMH) deverá abranger a área urbana e a área rural, e observará as seguintes diretrizes, em conformidade com as deliberações do Conselho Municipal da Cidade: XIII – otimização e potencialização de ações no setor de habitação, de forma articulada com as esferas estadual, federal e internacional e demais municípios da Região Metropolitana de Feira de Santana;
Art. 39, p. 16	O planejamento habitacional tratará a questão da moradia de interesse social em estreita articulação com as políticas públicas de outras instâncias governamentais, tendo como diretrizes: (...) III - concentração de esforços para uma ação metropolitana na solução dos problemas diagnosticados, relacionados com as múltiplas formas de habitar;
Art. 178, p. 64	Os objetivos da Política Urbana do Município, que norteiam o ordenamento territorial, são: (...) X - compatibilizar as diretrizes do ordenamento territorial de Feira de Santana com os ordenamentos dos municípios circunvizinhos, que compõem a Região Metropolitana de Feira de Santana, considerando os interesses locais e metropolitanos relativos ao uso e ocupação do solo das áreas conurbadas e em processo de conurbação;

(Continua...)

(Continuação...)

Artigo	Descrição
Art. 180 § 4º, p. 64-5	A Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades, que se relaciona à ideia de convergência de pessoas atraídas pela concentração de atividades socioeconômicas, é constituída pela integração metropolitana englobando os territórios municipais.
Art. 318, p. 114	III - promover as medidas necessárias à cooperação e articulação da atuação do Município do Feira de Santana com outros municípios, sobretudo os integrantes da Região Metropolitana de Feira de Santana - RMFS, e com os demais níveis de governo.
Art. 336, p. 121	O SIM (Sistema de Informações do Município) Feira de Santana será concebido e implantado: I - de maneira pactuada com os órgãos federais, estaduais e municipais atuantes na Região Metropolitana de Feira de Santana, com os municípios integrantes desta região, com as empresas concessionárias de serviços públicos, bem como com organizações sociais e a sociedade em geral.
Art. 343, p. 123-4	O município de Feira de Santana buscará articular-se para a institucionalização de um Fórum dos Municípios da Região Metropolitana de Feira de Santana, visando: I – à criação de instrumentos para a integração e cooperação nas políticas, projetos e ações, entre outras, nas áreas de habitação, saneamento básico, 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 – à implementação de instrumentos de participação popular na gestão metropolitana, que transformem os Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana de Feira de Santana 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.

Fonte: Feira de Santana (2018)**Elaboração:** LOPES, Keilla P. S. (2020)

Como resumido no Quadro 9, o PDDUTFS sinaliza aspectos relevantes que favorecem a aproximação e possível agregação entre os municípios da RMFS no processo de planejamento e gestão das questões de interesse comum, além de explicitar a necessidade de cooperação entre o município de Feira de Santana com os governos federal, estadual, a participação da iniciativa privada e a articulação com os demais municípios da região. A última, principalmente, através da iniciativa do Fórum dos Municípios da RMFS com objetivos

claramente definidos em áreas que venham a favorecer o desenvolvimento da região, a saber: habitação, saneamento básico, transportes, mobilidade urbana, regularização fundiária, gestão sustentável do meio ambiente e turismo, geração de emprego e renda, qualificação de mão de obra, ordenamento do uso e ocupação do solo, e incentivo à participação popular. Além de tudo isso, propõe-se a integração do planejamento regional através dos planos diretores municipais.

No PDDUFS, outro elemento convoca à atenção quanto ao objetivo de integração dos municípios da RMFS:

Art. 188 - Macroárea de Interação Metropolitana está respaldada nas funções públicas de interesse comum, a exemplo da mobilidade, uso do solo, meio ambiente e saneamento, define-se como território estratégico para o desenvolvimento urbano e de prioridade para a expansão urbana de Feira de Santana 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 Feira de Santana como sede da sua Região Metropolitana e principal cidade do interior do Estado da Bahia (FEIRA DE SANTANA, 2018, p. 67).

O texto descrito no Art. 188 faz atentar a dois pontos importantes: o primeiro é que Feira de Santana é tratada como uma metrópole no PDDU deste município. Quanto ao conceito de metrópole, essa discussão já foi aludida em seção anterior³⁰ e, neste momento, cabe apenas lembrar o fato para o leitor que deseje retomá-lo; o segundo ponto é a Macroárea de Interação Metropolitana que busca demonstrar a conexão existente entre os municípios da RMFS à rede de cidades do país, através de Feira de Santana. Assim, segue no Art. 183 descrevendo que o objetivo principal desse recorte é fomentar a integração entre os municípios da RMFS e idealizar um sistema intermodal de transporte urbano e metropolitano.

No Art. 183, a Macroárea de Integração Metropolitana tem como objetivo geral potencializar a integração de Feira de Santana aos municípios da sua região metropolitana e a articulação das diferentes regiões intraurbanas da Cidade. Dessa maneira, tem um papel estratégico na reestruturação urbana no município, por apresentar grande potencial de transformações urbana e intermunicipais, embora ainda demande ser planejado e estruturado com políticas próprias.

O PROIF compreende outras propostas de modernização, preparadas já no modelo de Projeto de Lei, referentes ao ordenamento territorial do município, a saber: Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS), Código de Meio Ambiente (CMA) e Código de Obras (CO). Diante da análise das informações expostas no *site* do projeto, da

³⁰ 2.3.3 As regiões metropolitanas polarizadas ou não por uma metrópole

participação em audiências públicas e de conversas informais com integrantes envolvidos, verifica-se que a proposta é ampla e comprometida com o planejamento urbano. Mas, também busca atender a um planejamento ambiental e demonstra preocupação com as necessidades e expectativas do cidadão feirense e da região. Agora, cabe à política local e regional, quando essa última ocorrer, a concretização dessas ideias. Foi identificado o interesse dos integrantes do PROIF em estenderem o projeto aos outros municípios da RMFS. Nesse sentido, mencionaram que propostas e contatos iniciais já foram realizados.

Percebe-se que o PROIF não é limitado à atualização do Plano Diretor de Feira de Santana, mas tem o propósito incontestável de integrar os municípios da RMFS e viabilizar o desenvolvimento da região frente às ações idealizadas.

Diante do exposto, apreende-se que não existe um PDR integralizando a RMFS, mas esse quesito caminha no sentido de constituí-lo, visto que os PD individualizados estão sendo construídos e atualizados, e no PD do município polo da região indícios que indicam uma posterior integração.

Além do entrave institucional, que também é político, demonstrado na gestão da RMFS e o entrave comportamental de passividade dentre os municípios, outro empecilho foi identificado à gestão: a questão financeira. Sobre isto, Moura, Libardi e Barion (2006, p. 140) ressaltam que é comum às RM brasileiras ocorrerem “esses mecanismos de cooperação enfrentam, além de problemas institucionais, problemas de financiamento.”

Um dos representantes de Feira de Santana, o prefeito Colbert Martins Filho, revela sobre o planejamento financeiro da região, ao declarar que não foi pensado, nem equacionado, nem mesmo colocado em segundo plano, sendo assim renegado. Relembra que no primeiro projeto de lei, de autoria do entrevistado, previa-se um fundo de participação que foi retirado no segundo projeto de lei que culminou com a concretização da região. Ressaltando o exposto, o entrevistado ainda relata: *“já criou sem fundo, já retiraram o fundo, uma região que não tem capacidade de receber recursos.”* Em momento posterior, ainda complementa: *“puramente papel, mais nada. E com a retirada do fundo, deixou algo que pudesse ser minimamente possível.”*

A julgar especificamente na questão do financiamento das ações rotineiras de uma RM, e mais a longo prazo sobre o desenvolvimento urbano desses espaços, a ausência de um fundo de participação é um limitador importante a gestão, como declarado na entrevista. Há de se sublinhar que ganha contornos ainda mais consideráveis frente à atual política federal de financiamento metropolitano, acrescida pela grave situação fiscal da maioria dos municípios brasileiros.

A ausência do fundo de participação da RMFS deixou a região sem o principal eixo financeiro que conduz a gestão de uma RM na atualidade, assim é perceptível uma barreira significativa que dificulta as ações da gestão. Ou seja, reforçou a dependência de transferências diretas dos governos estadual e federal, quando e se ocorrerem. Mas, ocorre a necessidade de uma análise por outra vertente, pois a presença de um fundo não garante a efetividade da gestão, visto que é preciso contar com a possibilidade de que nem todos os municípios têm condições financeiras de participar dos fundos, ou mesmo que alguns participantes podem ser inadimplentes em algum momento, e ainda, que o estado não tem a obrigatoriedade da coparticipação.

Cumprе salientar que não ocorre a pretensão de aprofundar um debate sobre a efetividade ou não dos fundos das RM; busca-se, apenas, evidenciar algumas reflexões sobre este, tendo em vista a importância registrada na entrevista do atual prefeito da cidade polo da RMFS. Ressalta-se que o fundo não pode ser considerado como o “salvador da pátria” e que existem outras formas de financiamento para as RM brasileiras, como assim sugerem Moura, Libardi e Barion (2006, p. 140): “a falta de uma fonte de recursos permanente que apoie uma política nacional metropolitana é uma questão que tem de ser enfrentada, com outros mecanismos de financiamento possíveis, além de fundos, etc.” Os autores mencionam as experiências com êxito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) no Rio Grande do Sul, os Fóruns Catarinenses de Desenvolvimento Regional, o Consórcio do Grande ABC paulista³¹; além de outras alternativas no estado do Paraná, como o projeto Arco Norte de Desenvolvimento Integrado e as agências de desenvolvimento regional.

As colocações dos autores se mostram otimistas e são respaldadas por experiências com resultados interessantes. No entanto, uma reflexão pertinente a esses arranjos articulativos é que não apresentam garantias de continuidade a longo prazo, que é uma necessidade evidente para o planejamento e desenvolvimento urbano das RM. Assim, ao levar em conta a insegurança de fluxos financeiros contínuos, as alternativas expostas encontram limitações e, por conseguinte, perdem um pouco da sua efetividade.

Ressalta-se que o Estado é, e deve permanecer, o principal responsável pela gestão das RM, por buscar o ordenamento desses espaços de maneira socialmente responsável, ainda que sob pressão frequente dos interesses do capital. Não obstante, a pesquisa também permite concluir que o financiamento das RM brasileiras não tem mais condições de depender exclusivamente da gestão pública direta. E é este o sentido que se orienta para a RMFS, visto

³¹ O Grande ABC está inserido a sudeste da Região Metropolitana de São Paulo e é composto por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

que já não se apresenta com fundo específico para o financiamento de suas ações, ou seja, busca alternativas de parcerias, como as demonstradas. Afinal, desde a década de 1990, com a privatização de empresas concessionárias voltadas às FPIC foi desencadeado um processo onde se apresenta cada vez mais a necessidade da participação de outras alternativas de financiamento, como: a gestão de maneira associativa intermunicipal e supramunicipal e a participação da iniciativa privada. Essa última, sempre com as ressalvas de que deve ser firme a regulação e vigorosa a fiscalização, além de considerar a amplitude dos interesses que a envolvem.

A julgar pelas informações já discutidas sobre a situação atual da gestão da RMFS - a ausência de um órgão gestor institucional, juntamente com os entraves a este, e o Plano Diretor Regional e a questão financeira – poucos foram os avanços observados quanto à organização da gestão da RMFS. Mesmo assim, perseguiu-se a investigação e, nos dois últimos anos da pesquisa de campo, surgiram mais elementos para compor o contexto: em 2018, a criação da Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana (Anexo B) e, em 2019, reuniões entre representantes dos municípios com a pauta exclusiva sobre a RMFS.

A Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da RMFS foi criada por vereadores da Câmara municipal de Feira de Santana em 26 de Junho de 2018, através da Resolução Nº 516/2018 e com o objetivo descrito no Art. 1º como “a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana” (FEIRA DE SANTANA, 2018).

Uma análise do conteúdo deste documento demonstrou, de modo geral, que as disposições dos artigos implicam a necessidade de outras regulamentações posteriores. Em outras palavras, nada de concreto surgiu como resultado da criação da Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da RMFS. Além disso, as ações propostas inspiram em acarretar gastos, o que já não conflui com o momento que o país vivencia, em busca de redução de gastos públicos, embora, sobre isso também ocorram propostas com sentido resolutivo nos artigos quarto e sétimo. Nesse último, é proposto que os trabalhos administrativos sejam realizados por servidores efetivos do quadro da Câmara Municipal de Feira de Santana. Já no Art. 4º, são propostas parcerias “com órgãos públicos, instituições da iniciativa privada e organizações da sociedade civil organizada, dentre outras, que participarão na condição de apoiadores e terão como princípio a defesa do desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana” (FEIRA DE SANTANA, 2018). Por outra vertente, além da monetária, o suporte financeiro

sugerido incentiva o engajamento e a participação de apoiadores que podem constituir fontes de informações para a condução dos diálogos e trabalhos da Frente.

Uma leitura possível - não significa uma afirmação, nem a única interpretação - é que a Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da RMFS teve como objetivo uma espécie de reserva de mercado. Em outras palavras, os membros filiados devem ser consultados para o que ocorrer sobre a região, seguindo a forma tão peculiar de funcionamento do sistema político brasileiro.

A análise do teor do documento de criação da Frente, somada ao fato de que, desde a sua criação em 2018 até o presente momento, não houve atividades realizadas, nem reuniões entre os membros manifestadas na mídia local e no *site* da Câmara de vereadores de Feira de Santana, comprova-se que a Frente é mais um ato político de acordo entre parlamentares que ajuda a compor o contexto político da região, já exposto em outros momentos deste estudo. Tal posição favorece a fortes evidências do caráter eminentemente político da Frente Parlamentar e ratifica que a concretude da RMFS ainda permanece envolvida por interesses de políticos, principalmente da cidade polo, como afirma a tese deste estudo. Ressalta-se que uma Frente Parlamentar deve ser ativa e um processo permanente, e não algo finalizado com a sua criação.

Mesmo diante das evidências mencionadas, algumas considerações devem ser feitas em relação a essa Frente. Primeiramente, não é apenas parlamentar; mas, sim, uma Frente Parlamentar mista. Desse modo, necessariamente, deve ter a provocação inicial ou, pelo menos, atende e tem a participação da sociedade civil. Outro ponto relevante é que pode ser uma importante parceria para um trabalho conjunto com a proposta do Fórum dos Municípios da Região Metropolitana de Feira de Santana idealizado no PDDUFS. Dessa forma, têm-se expectativas diante destes sinais no sentido de melhoria da organização da gestão da RMFS.

Espera-se ainda dessa Frente que se transforme em um importante agente de diálogos, trabalhos realizados e resultados auferidos, bem como uma postura efetiva e coerente de convite ou mesmo de divulgação entre os políticos dos outros municípios membros da RMFS e dos mais diversos setores da sociedade. Com isso, estará no caminho formalizado em sua Resolução de criação como impulsionadora do desenvolvimento da região. Ainda se espera que, acima de tudo, suas realizações futuras não sejam vinculadas a interesses de partidos ou outros agentes políticos.

Sobre as reuniões, já referidas anteriormente nesta mesma seção, entre representantes dos municípios com a pauta exclusiva sobre a RMFS que ocorreram em 2019, têm-se expectativas de auxiliarem na organização da gestão da RMFS, visto que, nas entrevistas, foi relatado que, desde a institucionalização em 2011, não ocorreram aproximações

entre os municípios. Então, é chegado o momento. Tem-se o conhecimento através da mídia regional de, pelo menos, duas reuniões nesse sentido. Diante do tempo disponível entre a ocorrência dessas reuniões e a previsão da defesa desta tese, não foi possível uma investigação direta aos participantes dessas reuniões, e a sua análise foi realizada através das notícias disponibilizadas nos principais *sites* regionais.

A primeira reunião ocorreu em cinco de setembro de 2019, sendo convocada e presidida pelo atual prefeito de Feira de Santana que também foi o autor do primeiro projeto de criação da RMFS em 1994. Além do prefeito de Feira de Santana e diversos secretários, compareceram os prefeitos de Amélia Rodrigues (Paulo Falcão) e de Tanquinho (Luedson Soares Santos). Por secretários, foram representados os municípios de Conceição do Jacuípe (o de Desenvolvimento Econômico e da Administração e Finanças) e Conceição da Feira (o de Administração) (BAHIA.BA, 2019; BERIMBAU NOTÍCIAS, 2019; CRUZ, 2019). O município de São Gonçalo dos Campos não foi representado e não ocorreu menção sobre sua ausência nas notícias da mídia.

Diante do noticiado, a reunião foi incisiva, por conta da apresentação de algumas estratégias preliminares para obter a regulamentação definitiva junto ao governo do estado e, para esse objetivo, agendaram uma segunda reunião já para o dia 25 de setembro do mesmo ano. O prazo curto entre a primeira e a segunda ratifica a característica inicialmente mencionada para a reunião.

Outras estratégias apontadas nessa reunião foram: a criação de um fundo, sem a participação dos municípios, para capitar recursos da União e investir em obras de infraestrutura na região; a implantação de uma agência de desenvolvimento, composta por técnicos de áreas diversas destinadas à elaboração de projetos que venham a suprir as necessidades comuns da região; e a formatação de um projeto a ser apresentado ao Governo do Estado (BAHIA.BA, 2019; BERIMBAU NOTÍCIAS, 2019; CRUZ, 2019).

Quanto à criação de um fundo - especialmente sem a participação financeira dos municípios e destinado a receber recursos da União, diferentemente da forma como trabalham os consórcios que já atuam na região - percebe-se que a equipe ainda está vinculada aos períodos de incentivos específicos à gestão de RM que ocorreram no passado. Em outras palavras, ainda não está preparada para o trabalho cooperativo necessário à associação territorial via uma RM. Este cenário conflui com Balbim et al. (2011) quando afirmam que na gestão metropolitana ocorre pouco estímulo ao estabelecimento de soluções cooperativas e assim estão pouco habituados a estas práticas.

Além das estratégias citadas, o secretário do Trabalho, Turismo e Desenvolvimento Econômico de Feira de Santana, Antônio Carlos Borges Júnior, submeteu à assembleia um estudo técnico que sustenta um modelo de organização da gestão da região (BAHIA.BA, 2019; BERIMBAU NOTÍCIAS, 2019; CRUZ, 2019). Sabe-se que esse secretário concluiu recentemente (2019) uma dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Planejamento Territorial do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da UEFS, com o título: Região Metropolitana de Feira de Santana: uma proposta de gestão (SANTOS JÚNIOR, 2019).

Como resultado da primeira reunião, veio a segunda que ocorreu em 29 de setembro de 2019, com o tema "Modelagem Institucional Metropolitana." Essa reunião foi marcada principalmente pela presença de Esther Viana, da agência de desenvolvimento da região metropolitana de Campinas (SP), que compartilhou o funcionamento da gestão desta RM na prática.

Ao que parece, a reunião foi mais informativa, no qual a convidada demonstrou a governança metropolitana da Região Metropolitana de Campinas e ressaltou que a ação é conjunta, envolvendo o governo do estado, os municípios e também o governo federal, e que o objetivo disso é trazer benefícios para uma região de forma coletiva e coesa (PINTO, 2019).

A convidada também ressaltou que "a consciência metropolitana não é partidária." Seguiu mencionando que há prefeitos de vários partidos, mas os interesses da região são maiores do que as questões partidárias. Ressaltou também que existe um conselho de desenvolvimento composto por prefeitos e os órgãos do estado, e é esse conselho que define os projetos para execução (PINTO, 2019; JORNAL GRANDE BAHIA, 2019). As questões partidárias apontadas pela convidada são um ponto interessante para a RMFS, posta a diversificação partidária existente nesta reunião, a qual será melhor discutida posteriormente. O relato da convidada ratifica que as questões partidárias parecem entraves comuns a outras RM.

Ao demonstrar a experiência da RM de Campinas com 20 (vinte) municípios, foi explicado como ocorre a participação financeira de cada município, baseada no número de habitantes, e a do governo do estado, sendo essa última bem maior do que se fosse disponibilizado individualmente para cada município (PINTO, 2019). Percebe-se que a convidada relatou a atuação financeira dos municípios de maneira similar à forma dos consórcios públicos e não como fora mencionado na primeira reunião, quando foi enfatizado que os recursos seriam federais.

Por fim, o secretário do Trabalho, Turismo e Desenvolvimento Econômico de Feira de Santana (Antônio Carlos Borges Júnior) informou que a proposta segue com os prefeitos dos municípios que integram a RMFS e que convocarão o governador para inseri-lo no projeto ao indicar as secretarias que possam comportar o conselho e aconteça, enfim, a regulamentação (PINTO, 2019).

A julgar pelo título da reportagem exposta por Pinto (2019), “Encontro discute consolidação da Região Metropolitana de Feira de Santana”, identifica-se a fragilidade com que a mídia caracteriza a região até o presente momento.

Cumprе salientar que as duas reuniões foram convocadas e presididas pelo atual prefeito da cidade sede da RMFS que, assim, demonstrou empenho quanto à organização da gestão desta região. As pautas, em ambas as reuniões, privilegiaram a organização da estrutura de gestão, no sentido de repensar e definir o efetivo funcionamento da unidade. Dessa maneira, percebe-se que as reuniões revelam iniciativa por parte da cidade sede, e estabelecem um novo marco sobre o assunto aguardado desde a institucionalização, em 2011. Mas, isso por si só não garante a atuação. É preciso que a sinergia entre os prefeitos e representantes, revelada durante as reuniões, não apenas permaneça, mas seja ampliada e fortalecida em busca de soluções conjuntas para uma questão antiga. Assim, espera-se que se reverta em algo efetivo, como um documento normativo direcionado ao governo do estado e outras ações seguintes, de forma que possam construir ampla articulação entre atores públicos e também privados com vistas a efetivar o planejamento e a gestão da RMFS. Mas, ainda não se percebe concretude e, dada a posição de ausência demonstrada pelo governo do estado, permanece apenas a discussão de propostas ainda sem evolução. Além disso, identifica-se um viés informativo e apaziguador nas reuniões, que revela pouca perspectiva no sentido de associativismo territorial participativo, crítico e, principalmente, autônomo quanto às questões políticas e partidárias.

Ademais, a conclusão sobre a realidade da gestão institucional da RMFS apresenta orientação para outros temas em torno de discussões do fenômeno metropolitano. Assim, permitiu a pesquisadora, e pode ser útil a outros estudos consequentes e/ou subsequentes na obtenção de informações pertinentes à elucidação de diversas questões que se configuram em torno das institucionalizações das RM brasileiras. Portanto, considera-se que este estudo, de maneira geral, e especificamente esta seção, coopera para o entendimento sobre a organização e funcionalidade em torno das RM brasileiras, mesmo a RMFS se tratando de uma realidade urbana particularizada.

O objetivo geral deste estudo foi compreender o processo de institucionalização da gestão em uma RM não polarizada por uma metrópole, tendo como foco de estudo a RMFS.

Ante o exposto, a situação da gestão institucional dessa região é limitada à presença de um ideário de estrutura de gestão prevista na mesma lei que a institucionalizou (2011), mas sem aprovação pelo governo do estado até o presente momento. Em outras palavras, não há um efetivo órgão gestor institucional. Além desse principal resultado encontrado - a não gestão - e certos entraves a sua aprovação pelo governo do estado da Bahia, a pesquisa de campo desvelou a razão primordial da morosidade quanto à efetivação da gestão institucional: interesses políticos. Dessa forma, mesmo que passados mais de oito anos da lei de institucionalização, que também orientou sobre a gestão institucional, poucas foram as ações concretas, e essas não foram capazes de impulsionar o governo do estado à aprovação do órgão gestor. O contexto encontrado na RMFS suscitou a perspectiva de análise que se encontra na seção a seguir.

4.2 O CONTEXTO POLÍTICO E A ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO

Ainda sobre os desafios enfrentados à organização da gestão da RMFS, nesta seção é analisado o contexto político através da composição político-partidária da região e as relações estabelecidas politicamente entre os municípios, e com esses e o governo do estado da Bahia. Admite-se uma limitação à análise, visto que o recorte temporal analisado é de 2017 a 2020, e a RMFS tem a sua história muito antes disso. No entanto, acredita-se que esta limitação temporal - e podem ocorrer outras - não invalida as análises discutidas nesta seção.

Identificar e compreender a composição político-partidária foi o ponto de partida para as análises estabelecidas nesta seção, tendo em vista a importância das relações cooperativas na gestão de uma associação via RM. É oportuno afirmar que a concepção de influências políticas desvelada na pesquisa com a RMFS perdura também em outras RM brasileiras, como afirmam Moura e Firkowski (2006) quanto à Região Metropolitana de Londrina. Esses autores estendem o ponto de vista para as novas, após a Constituição Federal de 1988, e mesmo as antigas RM brasileiras, antes da legislação já mencionada, referente à priorização do interesse político em detrimento de uma real percepção perante o fato urbano.

Uma análise com base no ponto de vista político identificado na RMFS também se apresenta relevante, diante do contexto atual das RM brasileiras, que é baseado em fortes necessidades de um ambiente cooperativo. Não obstante, é oportuno afirmar que, na exploração realizada nesta parte do estudo, não se pretende aprofundar nos estudos da Ciência Política; mas, se propõem um diálogo entre a Geografia e aquela ciência de forma que seja possível mais

um olhar sobre a RMFS, visto que se admite uma RM como produto de diversas ações - sejam ideológicas, jurídicas, políticas, econômicas etc. - e suas relações.

No sentido exposto, Moura (2003) ressalta que, além da fragilidade do complexo ambiente das RM, sob pressão de hegemonias e poder político, as disputas político-partidárias prejudicam a tomada de decisões de âmbito regional. Completa a autora que as soluções adotadas isoladamente por municípios, por questões partidárias ou de outros cunhos de poder são muitas vezes impróprias às exigências extramunicipais e relações intermunicipais.

As reflexões de Moura (2003) são acompanhadas por Firkowski (2009, p. 403) ao afirmar que o principal impasse na questão da gestão metropolitana remete-se às divergências entre os prefeitos dos municípios envolvidos em uma RM, “que refletem orientações e interesses partidários também diversos e, por vezes, conflitantes. Resultando na fragmentação das ações e muitas vezes na existência de canais de aproximação para a solução de problemas comuns.” Diante do exposto pelos autores, a compreensão da composição político-partidária em uma RM é um ponto crucial, pode esta impulsionar ou estagnar as relações cooperativas e, conseqüentemente, a gestão desses espaços. Por esta razão, foi investigada a atual disposição partidária da RMFS exposta no Quadro 10.

Quadro 10: Composição partidária da RMFS em 2017

Município	Prefeito (2019)	Partido do atual prefeito (2019)	Coligação partidária
Feira de Santana	Colbert Martins Filho	PMDB	DEM/ PMDB/ PPL /PTC /PPS/ PSDB/ PSDC/ PV/ PMB/ SD/ PTB/ PRP/ PSC/ PEN/ PSL/ PHS/ PRB/ PT do B
Amélia Rodrigues	Paulo Cesar Bahia Falcão	PRB	PRB/ PTC/ PMDB/ PR/ PV/ PROS/ SD
Conceição da Feira	Raimundo da Cruz Bastos	PSD	PSD/ DEM/ PTN/ PTC/ PV/ SD/ PC do B/ PDT/ PSB
Conceição do Jacuípe	Normelia Maria Rocha Correia	PRB	PRB/ PROS/ PPL/ PSDB/ PC do B/ PSC/ PR/ PMB
São Gonçalo dos Campos	Jose Carlos da Silva Araújo	PP	PP/ PSD/ PT/ PTC/ PSC/ PTB
Tanquinho	Luedson Soares Santos	PTN	PTN/ PR/ DEM/ PTC/ PMDB/ PSDB/ PSD

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE³²; pesquisa de campo realizada entre 2017-2018.

Elaboração: LOPES, Keilla P. S. (2020)

³² <http://www.tse.jus.br/partidos/>

A análise do Quadro 10 desvelou uma pluralidade político-partidária na RMFS. A conjuntura encontrada apresenta-se com cinco partidos políticos diferentes atuando na região. Dos 6 (seis) municípios da região, um terço, ou seja, dois pertencem ao mesmo partido (PRB): Conceição do Jacuípe e Amélia Rodrigues. Ante o exposto, o mais provável é que ocorra integração entre esses dois municípios. Não obstante, ao observar as coligações partidárias, encontram-se maiores proximidades praticamente entre todos os municípios.

É oportuno afirmar que as limitações apontadas quanto à diversidade partidária e, conseqüentemente, ideológicas encontradas, admitem a possibilidade que essas podem se tornar positivas no sentido de que isto poderia agregar discussões mais amplas ao fenômeno.

Embora o contexto encontrado revele cinco partidos políticos diferentes atuando na RMFS, a pesquisa de campo não revelou rivalidades partidárias. Mas, diante da pesquisa de campo, verifica-se que as questões políticas são o principal entrave à efetivação da gestão da região e um desafio que deve ser considerado, visto que não ocorre consenso, nem proximidades partidárias entre a maioria dos prefeitos. Assim, no momento da necessidade de escolha dentre esses para que um possa liderar a gestão da RMFS, seria o cargo entendido como o representante da região (mediador) ou como uma posição de maior poder político para o restante do grupo?

Além da diversidade partidária, ressalta-se que, na RMFS, nenhum dos prefeitos está no mesmo partido do atual governo do Estado (PT), reeleito em 2018, embora dois prefeitos (Conceição da Feira e São Gonçalo dos Campos) participem da coligação estadual³³ feita para a última eleição a governador do estado que esteve assim composta: PT, PSD, PP, PC do B, PSB, PR, PRP, PDT, Podemos, Avante, PMB, PTC, PMN e PROS. A importância desse fato se dá porque se sabe que a aprovação da gestão institucional de toda RM é de deliberação dos governos estaduais; assim, a confluência política será sempre um fator agregador e não pode ser negligenciada. Nesse aspecto, outro fator relevante é que, historicamente, os prefeitos do município polo da RMFS, geralmente, são candidatos ao governo do Estado, visto que apresentam o maior número de eleitores entre os municípios do interior do estado. A título de exemplo, na última eleição para o governador (2018) esse fato ocorreu, e como o ex-prefeito de Feira de Santana (José Ronaldo de Carvalho) não conseguiu se eleger governador, na atualidade o município apresenta-se em oposição partidária ao governador, com o agravante da concorrência direta na última eleição para o governo do estado. Em outras palavras, Feira de Santana apresenta-se como cidade polo da RMFS e, também, polo de oposição dentro do estado da Bahia.

³³ <https://bahia.ba/eleicoes2018/rui-fecha-coligacao-com-14-partidos-e-tres-chapas-na-proporcional/>

É oportuno ressaltar que, nos últimos anos, mais precisamente diante das últimas eleições ocorridas em 2018, é perceptível claramente uma postura maniqueísta político-ideológica acirradamente em disputa, como há tempos não era tão evidente. Diante disso, na atualidade, a política sobressaiu e se tornou um elemento cada vez mais relevante na composição do contexto nacional. Esse fato, no contexto de diversidade partidária encontrado na RMFS, prejudica toda articulação inter e supra municipais, sejam as já existentes e tornam ainda mais vulneráveis aquelas que ainda estejam em busca da estruturação, como é o caso da RMFS. Estes elementos ratificam a tese defendida neste estudo quanto ao elemento político ser o principal impasse a organização da gestão dessa região.

Diante da multiplicidade de partidos políticos encontrados na RMFS, não se pode aguardar por uma uniformidade, mas se admite a necessidade de flexibilizações entre os prefeitos da região e do governador do estado para que possa ocorrer a gestão da região, sempre garantida a autonomia municipal assegurada em lei. Sem concessões, tanto a gestão institucionalizada quando outras relações cooperativas serão mais difíceis de ocorrer.

Ao que se percebe, a composição político-partidária encontrada na RMFS, acentuada com a divergência partidária comum a todos os municípios com o atual governo estadual, soma-se ao atual acirramento ideológico extremado, presente na política brasileira, que vem crescendo ainda nos últimos anos e, assim, apresenta-se conjuntamente como uma questão primeiramente política o fato da não aprovação da gestão institucional pelo atual governo do estado. A essa afirmação, ousa-se expandir para a organização da estrutura de gestão como um todo.

Além disso, mesmo considerando a efetivação de uma gestão institucional, permanecerá a probabilidade de embates de conotação política. Não obstante, essa questão pode ser agravada ou amenizada diante das legislações já existentes e das que podem vir a surgir, de forma que se mantenham as garantias já existentes da autonomia municipal. Enfim, é preciso esclarecer que o objetivo principal diante das sugeridas flexibilizações deve ser o desenvolvimento da região e não a defesa exclusiva partidária ou mesmo limitada a interesses locais (municipais). Confluem no sentido exposto Moura, Libardi e Barion (2006, p. 141) ao mencionarem a necessidade de que “é também imprescindível enfrentar e superar os limites jurídicos, administrativos, políticos e financeiros, exaustivamente expostos em tantos estudos, caso se mantenha a gestão como a finalidade institucional das unidades.”

Ainda sobre as questões político-partidárias apontadas, ponderam Balbim et al. (2011, p. 158-159) que essas questões são empasses ao planejamento territorial descentralizado, ressaltam a competição existente nos três níveis de governo que dependem de votos em

eleições. Assim, conflitos desse tipo “tornam ainda mais difícil a coordenação vertical e horizontal entre os níveis de governo, ficando o planejamento territorial e, em particular, a gestão metropolitana, submetidos à lógica político-eleitoral.”

Não obstante, as RM, mesmo instituídas por propósito político e em espaços não metropolitanos, não devem ser negligenciadas. Casos assim agora são uma realidade que abarca um grande número de espaços, como demonstrado em seção anterior³⁴, e devem buscar a organização de sua gestão junto ao governo dos seus estados ou uma política específica a esses casos. Visto que foram espaços reconhecidos por lei com a necessidade de algum planejamento conjunto intermunicipal que só se tornará possível com a participação multiescalar, devido ao fato já cotidiano de que o poder público municipal não se apresenta nem com recursos, nem com autoridade legal para tais práticas.

Primordialmente, ocorre a necessidade de uma estrutura de gestão para cada RM, seja polarizada por metrópole ou não, e considera-se a necessidade de alinhamento de interesses voltados às FPIC de cada região. Além disso, deve participar na construção de planos de desenvolvimento (estaduais e/ou federais) ou outros instrumentos de planejamento de forma a garantir a frequência de políticas públicas voltadas às necessidades desses espaços não metropolitanos.

Diante da diversidade partidária demonstrada na RMFS e da necessidade de ações articuladas de caráter intermunicipal, uma alternativa que viabiliza ações conjuntas neste espaço repartido partidariamente são os consórcios públicos. Nesse sentido, expõe em entrevista Colbert Martins Filho, atual prefeito de Feira de Santana: *“os partidos operam muito através de consórcios, que é basicamente onde o governo atua nas ações que dizem respeito à RM. Então, para não haver concorrência, aí entra em consórcio.”*

No sentido exposto, algumas experiências de gestão municipal associativa consorciada ocorrem entre alguns dos municípios que compõem a RMFS, como os consórcios inter e supra municipais nas áreas de saúde e de desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, o desafio centra-se em expandir essas ações consorciadas específicas, voltá-las às FPIC em nível regional e, de modo mais intrínseco, às demandas da espacialidade instituída como RMFS. Uma dessas experiências consorciadas será analisada a seguir de maneira que assinala um ponto de partida ou mais uma modalidade à execução de ações nos espaços não metropolitanos brasileiros, assim como na região em estudo.

³⁴ 2.3.3 As regiões metropolitanas polarizadas ou não por uma metrópole

4.3 UMA DAS EXPERIÊNCIAS DE COOPERAÇÃO SUPRAMUNICIPAL

Nesta seção do estudo é analisado o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão (CDSTPS) e, conseqüentemente, são demonstradas relações de cooperação inter e supra municipais existentes através deste consórcio na RMFS. De uma forma sucinta, a análise buscou expressar aspectos institucionais, formação, municípios envolvidos e o funcionamento através dos projetos. A partir desses últimos, buscou-se suscitar reflexões sobre esses instrumentos, limitações e benefícios, visto que atuam na região como uma alternativa diante da necessidade de ações compartilhadas entre os municípios.

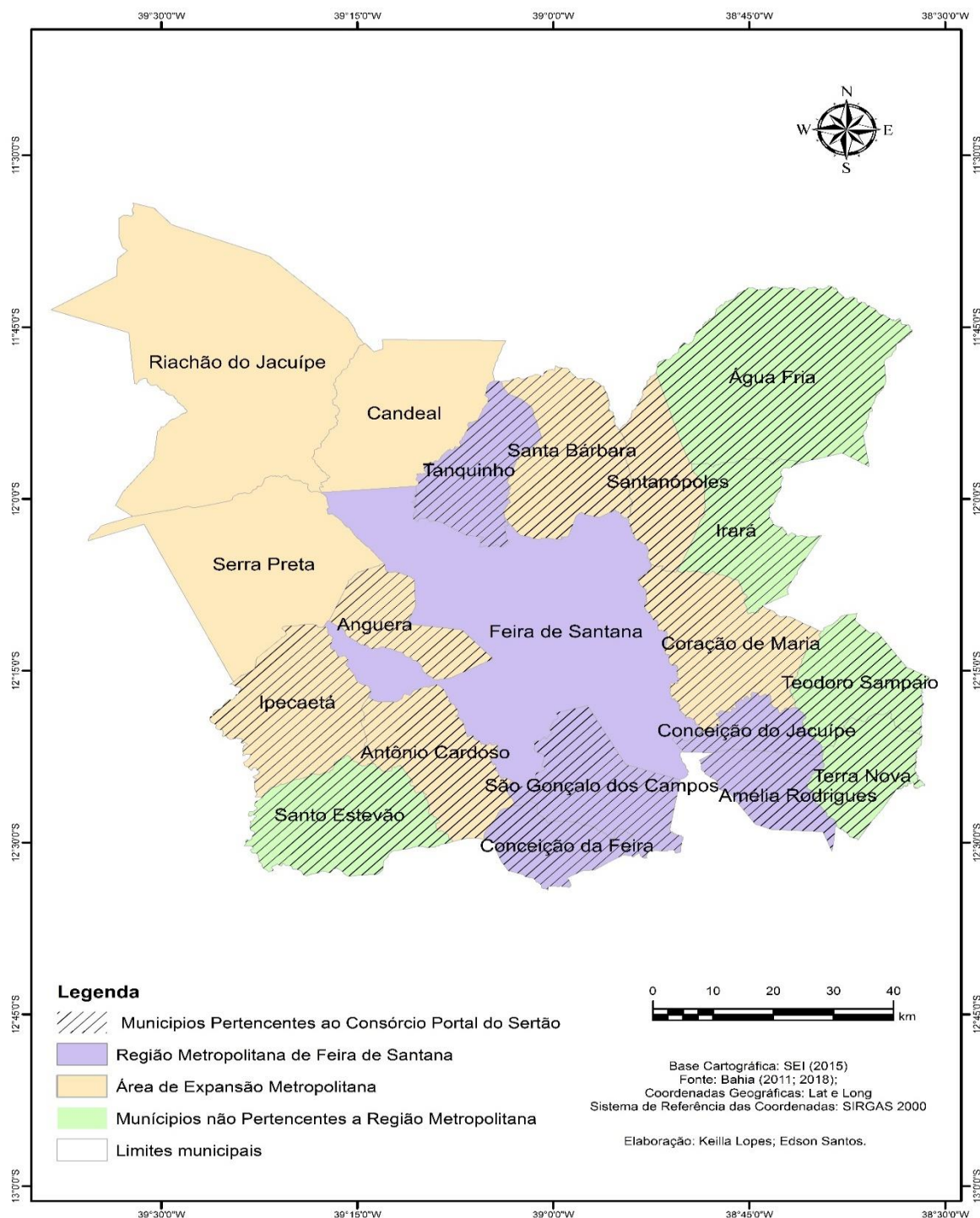
Além da cooperação ser o ponto principal para a gestão de toda RM e se apresentar na RMFS também através desse consórcio, a opção pela análise desse instrumento teve sua origem na pesquisa de campo, quando ocorreu a seguinte indagação aos entrevistados: em quais funções públicas acontece a cooperação? Diante das respostas, pelo menos três experiências foram identificadas, e todas fizeram referência, primeiramente, ao CDSTPS. Além dessa referência unânime, foram mencionadas parcerias intermunicipais na área de saúde e segurança pública. Nos dois primeiros, a cooperação acontece via consórcio; no caso da segurança pública, ocorre via parcerias, pois não existe um consórcio envolvido. Assim, constata-se que por essas vias tem-se estabelecido um processo de associação na RMFS e uma dessas experiências é analisada a seguir.

O CDSTPS foi instituído no ano de 2010 e, na sua composição atual, abriga 16 (dezesesseis) municípios: Água Fria, Anguera, Amélia Rodrigues, Antônio Cardoso, Conceição do Jacuípe, Conceição da Feira, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santo Estêvão, Santanópolis, Teodoro Sampaio, Tanquinho, São Gonçalo dos Campos e Terra Nova³⁵. Embora entre esses municípios estejam cinco dos seis que compõem a RMFS, exceto Feira de Santana – o município polo da RMFS – apreende-se dessa composição que o consórcio não partiu da configuração territorial da RMFS, apresentando-se mais amplo. No entanto, a sede do consórcio informada no *site* e onde ocorrem a gestão e a maior parte das reuniões é em Feira de Santana, em um imóvel cedido pelo governo do estado. Logo, o município de Feira de

³⁵ Pode ser conferido no endereço eletrônico informativo do Consórcio: <http://www.portaldosertao.ba.gov.br/o-consorcio.php>.

Santana não se encontra legalmente como parte do mencionado consórcio, mas participa indiretamente ao sediá-lo. A Figura 12 permite uma melhor visualização das análises comparativas discutidas ao longo dessa seção.

Figura 12: Mapa comparativo entre os municípios do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Território Portal do Sertão e RMFS com área de expansão



Depreende-se também que os municípios de Água Fria, Irará, Santo Estêvão, Teodoro Sampaio e Terra Nova estão no CDSTPS, mas não estão na RMFS, nem em sua área de expansão. E os municípios de Feira de Santana, Candeal, Serra Preta e Riachão do Jacuípe não estão no CDSTPS e estão na RMFS e em sua área de expansão.

O presidente do CDSTPS, Rogério Costa, informou em entrevista que o próprio nome e a ideia do consorciamento principiaram-se baseados na configuração da regionalização do Território de Identidade Portal do Sertão que se apresenta com 17 (dezesete)municípios. Acrescentou que os municípios constituintes do consórcio também têm certa correspondência à ideia descrita no primeiro projeto da RMFS. Quanto a essa declaração do entrevistado, cumpre esclarecer que na primeira tentativa de aprovação da RMFS, em 1994 (Projeto de Lei Complementar nº 35/94), a proposta apresentava-se com 15 (quinze) municípios e não 17 (dezesete), como informou o entrevistado.

Diante das informações da entrevista mencionada, apresenta-se neste momento do estudo a necessidade de esclarecer os conceitos de território e território de identidade. Território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como: ambiente, economia, sociedade, cultura, política, instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, nos quais podem distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (BAHIA, 2018).

Um conceito mais circunspecto de território constitui-se “chão da população, isto é, sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi” (SANTOS, 2000 p.96). Cumpre ressaltar que o termo “chão” usado pelo autor não se refere a espaço físico (terra ou solo) que nasceu ou habita, mas a base ou sustentação de um ser.

Já os Territórios de Identidade são unidades de planejamento para políticas públicas. No estado da Bahia tem origem no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e foi também adotado pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN). Embora discutidos desde 2007, via consulta popular para a elaboração do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 (PPA), foram instituídos só em 2010, pelo Decreto 12.354, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos municípios do estado (BAHIA, 2018).

O governo do estado, com base no sentimento de pertencimento - por meio do qual comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar - reconheceu a existência de 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas com base na realidade local, assim visam possibilitar o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões (BAHIA, 2018).

Dentre esses Territórios de Identidade, está o Portal do Sertão que Santos (2020, p. 6-7) descreve como área contida “no Polígono das Secas, situada num eixo de transição entre o agreste e a caatinga.” O autor ressalta que abriga 3 (três) rodovias federais, BR-101, BR-116 e BR-324, além de pelo menos outras 5 (cinco) rodovias estaduais, assim “constituem os eixos de articulação entre o espaço regional e outras áreas da Bahia e do Brasil, as quais têm Feira de Santana como cidade polo, considerada pelo IBGE (2017) como maior entroncamento rodoviário do Norte-Nordeste.”

Em 2002 o Portal do Sertão apresentava um PIB correspondente a 4,82% e 7,23% em 2016, ambos em relação ao estado da Bahia. Ao apresentar esta relação, Santos (2020) demonstra a importância e tendência de dinamismo deste território e ressalta que Feira de Santana se encontrava em 2016 como a terceira maior economia da Bahia e concentrava mais de 70% da riqueza produzida neste território identidade.

O CDSTPS exerce um papel importante como instrumento que visa a impulsionar o desenvolvimento sustentável da região através da gestão associada de serviços públicos que promovam efetivamente a melhoria da qualidade de vida da população. De acordo com seu estatuto e protocolo de intenções, apresenta como finalidades: elaborar estudos e debates sobre o desenvolvimento e desenvolver ações nas áreas de infraestrutura, transporte, saneamento básico, turismo, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional³⁶.

No *site* do CDSTPS, são encontrados onze projetos em execução, demonstrados a seguir, no Quadro 11:

³⁶ <http://www.portaldosertao.ba.gov.br/o-consorcio.php>

Quadro 41: Projetos do CDSTPS - 2020

Nome do projeto	Descrição	Parceria
Portal Qualifica	Objetiva buscar a melhoria da capacidade de gestão do poder público nos municípios consorciados. Promove o desenvolvimento das competências de servidores de forma gradual e orientada ao alcance da visão de futuro e dos objetivos estratégicos, considerando as especificidades de cada área. O processo é desenvolvido de forma interativa, por meio de metodologias participativas que abordam o apoio na gestão de pessoas, nos aspectos técnicos e gerenciais, administrativo-organizacionais, financeiro-fiscais e de tecnologias da informação, com ênfase no princípio da responsabilidade social. Trata-se de um processo integrado a uma estratégia de socialização, a fim de consolidar a troca de saberes, inovação e desenvolvimento de tecnologias para o desenvolvimento social.	Não identificada
Apoio à elaboração de planos de saneamento	Elaboração de 16 (dezesseis) Planos de Saneamento e também a construção de um Plano Regional de Saneamento Básico.	Não identificada
Recuperações e Manutenção de Rodovias	Parceria com a Secretaria de Infraestrutura do estado da Bahia (SEINFRA) para recuperações e manutenção de cerca de 20 (vinte) trechos de rodovias, totalizando aproximadamente 240 (duzentos e quarenta) km. Os serviços de manutenção corretiva e preventiva realizados por esses equipamentos incluem recuperação funcional, roçagem lateral da via, limpeza de bueiros, "tapa buracos" com solo e massa asfáltica, além de correção de pontos críticos e drenagem.	Governo Estadual
Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias no Estado da Bahia II (PREMAR II)	Parceria com a Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA) para consultas públicas nos municípios consorciados. O objetivo é ouvir a população para selecionar os trechos destinados às construções de bueiros, pontes e passagens molhadas, onde o acesso é dificultado em períodos chuvosos garantindo, assim, acessibilidade e segurança às pessoas que trafegam por estas estradas.	Governo Estadual Banco Mundial

(Continua...)

(Continuação...)

Nome do projeto	Descrição	Parceria
Serviço de Inspeção Municipal (SIM)	O sistema controla a qualidade dos produtos de origem animal, como embutidos cárneos, queijo, ovos, mel e doces, monitorando e inspecionando a sanidade do rebanho, o local e a higiene da industrialização, certificando com selo de garantia todos estes produtos.	Não identificada
Patrulha Mecanizada	O CDSTPS, por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC), recebeu 04 (quatro) máquinas (trator esteira, pá carregadeira, escavadeira hidráulica e um caminhão basculante) para serem disponibilizadas exclusivamente aos municípios consorciados. Com a utilização das máquinas, os gestores municipais estão recuperando estradas vicinais, facilitando o escoamento da produção rural e a limpeza e construção de aguadas.	Governo Federal
Cadastro Estadual de Imóveis Rurais (CEFIR)	A criação do Cadastro atende a um dispositivo na Lei Federal no 12.651/12 e representa um registro público eletrônico de âmbito estadual, que serve de auxílio para o controle e fiscalização das atividades rurais e o desenvolvimento de políticas públicas de gestão. Em âmbito estadual, o CEFIR substitui o Cadastro Ambiental Rural (CAR).	Governo do Estado
Projeto Cisternas	Captação de Água para Consumo Humano no Território Portal do Sertão (Primeira Água). Novas Tecnologias para a Convivência com o Semiárido (Segunda Água). Cisternas nas Escolas (Terceira Água).	Governo Federal
Gestão Ambiental Compartilhada (GAC)	Apoia os municípios baianos para adequação de suas estruturas municipais de meio ambiente. Desenvolve ações de orientação e acompanhamento aos municípios, para que adequem sua legislação e criem as estruturas necessárias para a GAC.	Governo do Estado

(continua...)

(continuação...)

Nome do projeto	Descrição	Parceria
Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR	Programa vinculado à modalidade do programa nacional “Minha casa, minha vida”, regulamentado pelo Ministério das Cidades, concedendo subsídio para construção de moradias à população que vive no campo, como agricultores familiares e trabalhadores rurais, ou pertencentes às comunidades tradicionais. Essa população deve ser organizada pela Entidade Organizadora (EO), de caráter público. O Consórcio Portal do Sertão foi o primeiro a ser cadastrado na Bahia e um dos pioneiros no Brasil no PNHR.	Governo Federal
Regularização Fundiária	Fruto da cooperação técnica entre o Estado e o Consórcio, numa iniciativa piloto que possibilitar a maior capilarização das ações da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), que é ligada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), na realização da regularização fundiária nos municípios inseridos no Território de Identidade Portal do Sertão.	Governo Estadual

Fonte: Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão³⁷**Elaboração:** LOPES, Keilla P. S. (2019)

Em entrevista com o presidente do CDSTPS, Rogério Costa, foram relatados alguns pontos que ajudam a entender sobre a variedade e o número dos projetos descritos no Quadro 11, a saber: o CDSTPS apresenta o maior número de projetos em atividade dentre os consórcios da Bahia; devido a essa relevância, ele e o secretário executivo participam como palestrantes em eventos de outros estados sobre os projetos e a forma de gestão do consórcio; existem mais projetos em atividade que não estão no *site*; ocorrem também, pelo menos, mais 10 (dez) projetos em negociação; o consórcio possui em torno 50 (cinquenta) funcionários que são os responsáveis pela captação de projetos.

Ratifica a fala do presidente do CDSTPS, sobre outros projetos em atividade que não estão no *site*, o comentário do Secretário de Administração e Finanças do município de Conceição do Jacuipe, Manuel Elenon de Souza Ferreira, quando menciona informações de um projeto para resíduos sólidos, assim como faz breves, mas boas referências à eficácia de outros projetos já mencionados no Quadro 11:

³⁷ ³⁷ <http://www.portaldosertao.ba.gov.br/o-consorcio.php>

O consórcio é nosso parceiro. Agora mesmo, nosso plano de resíduos sólidos foi feito com o consórcio. Olha aí quanto barateou! Nós fizemos esse plano, para gente não custou mais de 50 mil; se fosse para pagar no mercado, você não faria por menos de 200 mil. Então, essa junção, todos juntos, o Portal que contratou e fez para gente. Aí nosso plano para resíduos sólidos já está aí. Tem o cadastramento rural que estão fazendo, depois que enceraram as atividades do DERBA, e então passou alguma coisa para o consórcio, manutenção das estradas, nos ajuda: eles têm uma frota mecanizada que, às vezes, a gente tem uma necessidade e aí a gente recorre a eles, o preço é mais barato, alugam. Então, o Portal do Sertão tem sido, sim, bom para a gente.

Em uma pergunta mais específica, sobre os onze projetos em atividade serem em maioria voltados para a área rural, o presidente do consórcio respondeu que é devido à predominância do rural nas atividades econômicas dos municípios.

Especificamente sobre o Projeto Apoio à Elaboração de Planos de Saneamento, encontra-se disponível no site do CDSTPS³⁸ que dois municípios já estão com seus planos individuais prontos: Conceição do Jacuípe e Tanquinho. Ambos fazem parte da RMFS. Nas entrevistas, os gestores desses municípios mostraram-se satisfeitos com a cooperação nesse empreendimento.

Cabe destacar que, somente na entrevista ao presidente do CDSTPS, o assunto consórcio foi indicado pela entrevistadora. No entanto, em todas as outras entrevistas realizadas para este estudo com envolvidos na dinâmica da RMFS, o tema consórcio foi mencionado espontaneamente. Na narração do Deputado Federal José Neto, revelou-se a opinião dele sobre esta relevância dos consórcios:

O foco agora são os consórcios. Têm municípios com dívidas de tudo, com Estado, com a União, e só via consórcios se pode fazer algo por lá. Dois municípios podem contribuir e construir uma estrada via consórcios com parcerias, e até privadas. Fica mais barato para quem faz, para os municípios, para quem administra.

O prefeito de Feira de Santana, Colbert Martins Filho, também mencionou seu ponto de vista quanto aos consórcios e desvelou que o propósito principal desse arranjo é político partidário: “*pelo jeito de criação dos consórcios, o objetivo que o governo tem aí é político.*” Acrescenta que “*para não haver concorrência de partidos, entra em consórcio. O PT criou os consórcios, e todos ele controla, então basicamente é um controle.*”

O CDSTPS funciona desde 2010 e se apresenta ativo com muitos projetos em andamento e outros tantos em negociação. Assim, é um instrumento de cooperação peculiar, pois os consórcios, de uma forma geral, são idealizados para uma ação específica ou, no máximo, para atuarem em um setor da gestão pública.

³⁸ <http://www.portaldosertao.ba.gov.br/pmsb-consulta.php>

Diante do exposto, apreende-se que o CDSTPS não atua no planejamento, nem na execução da gestão da RMFS; trata-se apenas de um intermediário ou um parceiro para a execução de certas políticas públicas já existentes na região. Mas, ao realizar diversas ações de forma fragmentada, via projetos, ocupa um espaço significativo na RMFS se trata de um instrumento relevante na cooperação entre os municípios. Assim, admite-se a necessidade de um órgão centralizador tanto para o planejamento quanto para a gestão dos diversos instrumentos fragmentados que já ocorrem na RMFS.

4.4 UM INSTRUMENTO POLÍTICO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO REGIONAL

Nesta seção, reitera-se de maneira mais direta o que foi desvelado ao longo desta tese a partir da análise articulada entre outros estudos sobre as RM brasileiras e a experiência da RMFS: considera-se que as RM não polarizadas por uma metrópole são politicamente instituídas para servirem como instrumentos governamentais de planejamento e gestão regional. Em outras palavras, são alternativas políticas diante da ausência de dispositivos públicos para o planejamento e a gestão que atendam às necessidades desses espaços regionais, mas que não são metropolitanos. Assim, nesse momento da tese, as partes analisadas são recompostas e sintetizadas e compreende-se perfeitamente as reflexões de Lencioni (2008, p. 110) ao afirmar que “a prática de pesquisa se confunde com o exercício de opções. Significa, também, a necessidade de se separar partes da totalidade para se proceder à análise e, posteriormente, à elaboração da reconstituição da síntese construída pelo intelecto.”

Nesta tese foi demonstrado³⁹ que 63 (sessenta e três) das 74 (setenta e quatro) RM brasileiras não são polarizadas por uma metrópole. Para a classificação como metrópole foi respeitado o exposto em IBGE (2008). Sobre este contexto Lencioni (2006, p. 55-56) afirma que indagar se uma ou outra RM brasileira denota espaços metropolitanos “é não compreender a diferença entre o processo de metropolização que desconhece vontades políticas e a institucionalização de regiões metropolitanas como expediente para o planejamento territorial.”

A tese demonstrou que a institucionalização da RMFS - bem como de outras regiões não polarizadas por uma metrópole e categorizadas em outros estudos pelo país como não metropolitanas como ocorreu no Observatório das Metrópoles (2012) - é resultado da ausência

³⁹ 2.3.3 As regiões metropolitanas polarizadas ou não por uma metrópole

de um planejamento e consequente gestão de uma política regional que atenda a esses espaços regionais, mas não metropolitanos. Em outras palavras são resultantes de expectativas de financiamento para as necessidades em torno das FPIC, como também foi apontado nas entrevistas desta pesquisa. Assim, políticas diretamente voltadas para o desenvolvimento regional poderiam preservar as regiões de serem manipuladas por políticas locais.

Esse contexto apresentado não apenas incentiva a institucionalização de RM não polarizadas por metrópoles, como também privam regiões de efetividade em melhorias na qualidade de vida para os cidadãos que nelas vivem. Sobre isto expõem Moura, Libardi e Barion (2006, p. 141) “sem uma política regional efetiva, coordenada pelo Estado, essa formalização cria arcabouços sem conteúdo interior, já que as estruturas de gestão e as finalidades dispostas nas leis não saem do papel.”

Cumprе salientar que esses autores ainda afirmam que a ausência de políticas de desenvolvimento regional não se limita às RM e alcançam outras categoriais espaciais: “esses são uns entre a diversidade de espaços que se configuram com dinâmicas próprias e distintas, especificidades e peculiaridades que exigem diferentes abordagens de planejamento e gestão.” Assim, acrescentam os autores que com “políticas de desenvolvimento regional, o uso da faculdade constitucional poderia consolidar recortes programáticos, isentando as regiões das flutuações políticas locais.” Complementam os autores que “aí, sim, a instituição das RM e das demais categorias constitucionais passariam a ter sentido” (MOURA; LIBARDI e BARION, 2006, p. 141).

A tese comprovou, através da RMFS e das discussões comparativas com outros estudos, que no fenômeno estudado que compreende as RM da contemporaneidade, caracterizado por Balbim et al. (2011) como em dois tipos paralelos de metropolização socioespacial e a institucional, e por Moura et al. (2003) como as RM de caráter metropolitano e não-metropolitano, as questões ligadas às FPIC, sejam em uma ou outra caracterização, não se resolvem com o ato de criar uma unidade regional; revelaram-se outros desafios após a constituição, como as dificuldades em organização e aprovação da gestão institucional além de dificuldades nas questões de financiamento.

Esta tese também convoca à atenção para a necessidade de divulgação e amplas discussões sobre os parâmetros geográficos já existentes para a institucionalização de uma RM. Sugere-se que estes sejam mais explícitos nas leis como orientadores aos governos municipais e também como limitadores dos governos estaduais no momento das análises dos pedidos de reconhecimento institucional de uma RM, mas também quanto às aglomerações urbanas e até mesmo das metrópoles. Ressalta-se que parâmetros vão além de dados numéricos dimensionais,

devem incorporar “dinâmicas e as relações de interdependência existentes em determinado território e os meios que viabilizam a integração de suas diversas funções” (BALBIM et al. 2001, p 172). Seguem os autores fazendo referência não apenas ao Brasil, mas também a outros países que “as metrópoles se definem muito mais por suas dinâmicas do que por suas dimensões.”

Desejos, ações e manipulações de políticas locais não devem sobressair aos parâmetros geográficos como ocorre na contemporaneidade quanto à institucionalizações de RM. Alerta-se que o objetivo com estas sugestões não é padronizar as solicitações, mas permitir que as unidades devidamente caracterizadas apresentem condições de ultrapassar o estágio inicial de institucionalizadas por lei, implementem a gestão institucional e, efetivamente, tornem-se instrumentos de desenvolvimento urbano e regional. Essa concepção corrobora Balbim et al (2011, p. 171) ao defender que “é legítimo saber se a metropolização institucional - descolada ou não do processo metropolitano - faz diferença para a promoção do desenvolvimento urbano e regional.” Acrescentam os autores a necessidade de questionar quando é viável “transformar um aglomerado urbano ou uma conurbação em uma RM, ou seja, podemos arguir sobre os critérios que poderiam permitir o reconhecimento institucional de uma RM e a existência de uma metrópole.”

Apesar de neste estudo terem sido demonstradas iniciativas de regulamentação às RM brasileiras em pelo menos cinco legislações (Constituição Federal de 1967; Emenda Constitucional de 1969; Constituição Federal de 1988; Estatuto da Cidade, em 2001; e Estatuto da Metrópole, em 2015), a análise dessas regulamentações demonstrou que são limitadas, breves e rasas conceituações; também, geralmente, dependem de outras leis para se efetivarem, as quais não ocorreram até o presente momento. Além disso, revelou um distanciamento da União quanto à gestão destes espaços e, por isso, arrisca-se afirmar que esta postura é intencional para a aprovação de projetos criados por políticas locais e até partidárias. Sobre esse assunto, Balbim et al. (2011, p. 172) afirmam que “verifica-se, atualmente, que na ausência de qualquer instrumento legal nacionalmente aceito para a definição de RM, o governo federal aceita qualquer definição feita pelos seus estados-membros.”

Ressalta-se que o distanciamento da União apontado nos resultados desta pesquisa é consequência do federalismo tridimensional instituído pela Constituição Federal de 1988, em que, dentre outras, os estados membros são os responsáveis pela institucionalização e gestão das RM. Diante disso, o problema consiste em que os governos estaduais produziam diversas modelos particulares, tanto para institucionalizarem quanto para a gestão, em todo o território nacional, e que não expressam eficiência. Agora, sugere-se um ajuste para a situação criada

pela ausência de regulações federais, pois a pesquisa revelou que de nada adianta institucionalizar RM que se tornam figurativas e não contribuam com melhorias para seus cidadãos. O resultado apontado nesta pesquisa corrobora as reflexões de Balbim et al. (2011, p. 173):

O desenho que surge com a CF/88 de autonomia dos municípios e definição das RM como incumbência exclusiva dos estados revelou um paradoxal arranjo político que, necessariamente, deve ser equacionado. Esse paradoxo está assentado em uma ordem política incompleta, marcada pela gestão metropolitana esvaziada de efetivo poder, autonomia e recursos; por incumbências concorrentes e compartilhadas que ainda devem ser arranjadas entre os entes federados; e pela necessidade de se instituir um marco legal e público que dê conta da associação entre os entes federados.

Enquanto não ocorre a concretização deste equacionamento apontado pelos autores mencionados, também demonstrado nesta pesquisa ou em outras palavras, enquanto não se apresenta com clareza uma solução institucional ou mesmo resultado das múltiplas experiências cooperativas supramunicipais já existentes nas RM brasileiras e já apontadas neste estudo⁴⁰ inúmeros instrumentos apresentam-se como alternativas e coexistem envolvendo as FPIC e outras funções que exigem a cooperação inter e supra municipais. Dentre essas, os consórcios públicos predominam como soluções. Como apontado em seção anterior⁴¹, é reconhecida a eficácia destes instrumentos em situações pontuais, mas também foi demonstrado que não atuam quanto ao planejamento integrado dos espaços em questão, porque a legislação federal que os regem, Lei nº 11.107 de 2005, não permite intervenções voltadas para esse sentido. A concepção exposta a respeito dos consórcios públicos corrobora as reflexões de Moura, Libardi e Barion (2006, p. 139), quando declaram que “a maioria, contudo, restringe-se a subespaços da aglomeração, segmentados em recortes temáticos, territoriais e interesses políticos, pouco representativos das organizações e das demandas efetivamente regionais e coletivas.” Os autores ainda ressaltam entraves institucionais e de financiamento sobre consórcios públicos que, por essas razões, acabam enfraquecidos.

A investigação sobre a construção da gestão regional da RMFS, apesar das dificuldades e limitações apresentadas em seções anteriores⁴², apontou que na região ocorre a atuação de uma antiga experiência de cooperação: o exemplo apresentado e analisado do CDSTPS⁴³, que atua desde o ano de 2010. A análise desse consórcio identificou um modelo

⁴⁰ 2.4 A gestão das regiões metropolitanas: um mosaico

⁴¹ 4.3 Uma das experiências de cooperação supramunicipal

⁴² 4.1 A gestão e 4.2 O contexto político e a organização da gestão da RMFS

⁴³ 4.3 Uma das experiências de cooperação supramunicipal

flexível e aberto, visto que os projetos são adequados às questões que surgem como prioritárias. Essa experiência envolve relações horizontais (intermunicipais) e verticais (governos estadual e federal), bem como outras parcerias com instituições, como o Banco Mundial, além da participação da sociedade civil, como no Projeto Cisternas. Assim, identifica-se que as cooperações extrapolam as relações em rede apenas entre os municípios da RMFS.

Diante do tempo de permanência do CDSTPS, desde 2010, este instrumento aparenta consistência e tendência à continuidade. Mas, concerne explicar que ocorre no estado da Bahia a continuação político-partidária com a estada do poder governamental estadual desde 2007 pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e os consórcios se apresentam como uma dentre as estratégias deste partido para manter o controle do poder, mesmo diante de uma diversidade político-partidária no estado, assim como ocorre na RMFS. Essa afirmação decorre da entrevista ao atual prefeito de Feira de Santana, que assim expõe o seu ponto de vista neste sentido: *“o PT criou os consórcios, e todos ele controla, então basicamente é um controle.”* Cumpre ressaltar um certo exagero na declaração do entrevistado ao mencionar que o referido partido “criou” o instrumento de consórcio, visto que historicamente esse instrumento é muito mais antigo. Mas, entende-se a constatação do entrevistado, visto que os constantes incentivos e a principal regulamentação federal (Lei nº 11.107 de 2005) foi efetivada durante a estada longa deste partido no governo federal.

Assim, a continuidade político-partidária do poder governamental estadual no estado da Bahia desde 2007 revela-se como a razão ou, pelo menos, uma dentre as razões, que assegura a permanência do CDSTPS, mesmo diante da característica nacional de descontinuidade dos instrumentos de gestão regional, especialmente da modalidade em questão, visto o histórico da frágil permanência das instituições e das políticas públicas nacionais. Estas tendem ao desmonte a cada eleição diante da prevalência do tipo de municipalismo autárquico e uma mentalidade individualista que leva a uma competição predatória entre municípios e empresas, mas também entre cidadãos.

Desafios se apresentam para os consórcios públicos em geral e não isentam o CDSTPS que é atuante na RMFS. Assim, faz-se necessário apontá-los nesta tese. São pelo menos três os aspectos a se comentar: primeiramente, embora as execuções dos projetos desenvolvidos por estes instrumentos supram necessidades pontuais que dependem de articulação regional, não dão conta de muitas outras. Assim, também ocorre com o CDSTPS e outros consórcios existentes na RMFS, embora esses últimos não tenham sido investigados nesta pesquisa com a mesma intensidade que o primeiro. Além disso, segundo a legislação que rege os consórcios, não podem se envolver quanto às funções ligadas ao planejamento.

O segundo aspecto envolve as questões financeiras dos consórcios. Tem a insegurança financeira que poderia ser resolvida com recursos permanentes ou, pelo menos, frequentes e não apenas por projeto, como ocorre na atualidade, e definidos em lei. As necessidades de recursos, além dos oriundos dos projetos em execução, são necessárias no custeio da estrutura administrativa, para a realização de investimentos e para o planejamento de novos projetos. Além disso, uma dessas formas de recursos, permanentes ou frequentes, fortaleceria este instrumento de gestão regional. Este ponto também foi abordado pelo entrevistado Rogério Costa, presidente do CDSTPS.

Além da insegurança financeira relatada, ocorre também a inadimplência que foi mencionada pelo entrevistado no município de Tanquinho quanto ao CDSTPS: *“apenas 5 (cinco) dos 16 (dezesesseis) municípios contribuem financeiramente com assiduidade, os outros atrasam. Também é muito caro e tem município que não tem condição de pagar esse valor mensal. Aqui paga com dificuldade, mas paga.”*

O terceiro aspecto remete-se a que nos consórcios públicos ocorre a necessidade do aceite de todos os municípios envolvidos no consórcio, ou seja, a obrigatoriedade de acordos regionais. É evidente a necessidade de mudança no processo de tomada de decisões de forma que não fosse exigência a participação de todos os consorciados em consenso, ao menos não em todos os casos. Admite-se a importância do incentivo a acordos regionais, mas a obrigatoriedade da decisão consensual envolve a possibilidade de veto diante da posição contrária de um consorciado e isto se apresenta como mais um desafio frente a tantos outros já existentes. A possibilidade de participação de uma parcela, majoritária ou não, dentre os municípios consorciados, enriqueceria a experiência.

Quanto a esse terceiro aspecto, o prefeito do município de Tanquinho mencionou um fato em entrevista que exemplifica com uma situação prática os argumentos relatados. O município participa de um projeto do CDSTPS para a realização do plano de saneamento municipal, que é uma exigência do governo federal e este entra em parceria via projeto no referido consórcio. O entrevistado afirmou que acha importante a ação e aceitou a participação porque outros municípios maiores se beneficiariam com este projeto, mas não se trata de uma prioridade para o município de Tanquinho neste momento, e assim explicou: *“quando se fala em plano de saneamento básico, os vereadores acham que vai modificar tudo. Isso é um plano para se ver resultados daqui a 30 (trinta) anos.”* Seguiu a apontar que esse plano pode não alterar nada para o município a curto prazo, pois é preciso preparar também a população para pagar a mais por este serviço que, atualmente, custa 80% do consumo de água. Acrescentou ainda: *“precisa ver se a população tem capacidade, porque tem gente que nem a água está*

conseguindo pagar.” Mencionou o prefeito que existem outras prioridades para o município ao afirmar: *“o lixo, na verdade, o consórcio não sinalizou, e pra nós seria mais urgente.”* Seguiu explicando sobre a caracterização e dificuldades do aterro sanitário municipal e acrescentou que o município adquiriu um caminhão compactador para minimizar os múltiplos obstáculos da questão e está em busca de parceria com outros dois municípios vizinhos (Candeal e Ichu) a fim de atender ao que realmente exige a legislação para resíduos. Tudo isso não tem a participação de algum consórcio.

Não foi objetivo dessa tese desvelar quantos consórcios públicos atuam na RMFS. Mas, as entrevistas apresentaram que ocorrem outros além do CDSTPS. Espera-se que este consórcio seja um elemento de um processo sequencial. Em outras palavras, que este instrumento tenha criado condições que abram o caminho para muitos outros e que estes apresentem continuidade, mesmo diante dos desafios da transferência de poder após período eleitoral.

A pesquisa revelou também a necessidade de refletir sobre a participação da sociedade civil no âmbito regional que, embora já ocorra há alguns anos em outros instrumentos, como os comitês voltados a questões ambientais e na própria estrutura teórica de composição dos conselhos propostos para a gestão institucional das RM, ainda é algo incipiente. Mas, como indica Balbim et al. (2011, p. 174), “a participação popular em instâncias regionais é algo inovador e que está em marcha rumo a um novo modelo de gestão democrática.”

Por fim, constata-se com a pesquisa a necessidade de uma estrutura própria consolidada e permanente para gestão da RMFS. Assim, melhorias são sugeridas no sentido da construção da gestão de espaços regionais, mas não metropolitanos, representados particularmente pela RMFS, como: primeiramente, que amplas discussões sobre os parâmetros geográficos já existentes sejam mais explícitos em lei e, assim, obrigatoriamente seguidos para institucionalizações de RM, evitaria, desse modo, os desafios iniciais quanto a serem alguns espaços regionais, mas não metropolitanos; efetivo planejamento e consequente gestão de uma política que atenda especificamente a esses espaços já institucionalizados e não metropolitanos; ajuste na situação atual de ausência de regulações federais, particularmente para estes espaços em discussão; aproveitamento e alterações quanto às experiências consorciadas. Além dessas, sugere-se mobilizar prefeitos, assim como dar ouvidos a outros entes integrantes da RMFS nas discussões quanto à gestão institucional regional e também discutir as vocações individuais dos municípios dessa região para a construção de um plano de desenvolvimento que responda às necessidades da região e que seja pautado na dinâmica existente em cada município.

Além das RM não polarizadas por uma metrópole se apresentarem como a maioria no conjunto contemporâneo das RM brasileiras, muitas outras razões foram desveladas neste estudo e apontaram como imprescindível que alternativas à gestão destes espaços regionais e não metropolitanos sejam discutidas e instituídas. Nesse sentido, já se expressaram anteriormente os estudos de Moura, Libardi e Barion (2006, p. 141): “é imperativo e inadiável discutir as finalidades de criação e os modelos alternativos à gestão de unidades regionais.”

Os desafios desvelados nesta pesquisa no tocante à organização da gestão das RM não polarizadas por uma metrópole, representadas mais particularmente pela RMFS, são muitos e variados. Mas, Moura, Libardi e Barion (2006, p. 141) apontam que “é também imprescindível enfrentar e superar os limites jurídicos, administrativos, políticos e financeiros, exaustivamente expostos em tantos estudos, caso se mantenha a gestão como a finalidade institucional das unidades.”

Moura, Libardi e Barion (2006, p. 141) também acrescentam que as institucionalizações de RM não se apresentam como “movimentos autênticos e representativos das regiões, na busca de organização do espaço ou da existência de aglomerações urbanas que exijam ações conjuntas para o exercício das funções públicas de interesse comum.” No entanto, nesta pesquisa, demonstrou-se que na RMFS, diante da dinâmica funcional encontrada, ocorre a necessidade - inclusive um exemplo de execução é demonstrado em seção anterior⁴⁴, de ações articuladas que envolvem mais de um município em torno das FPIC, ou seja, de caráter regional, ainda que não seja de caráter metropolitano.

Mesmo diante da necessidade supracitada, considerados os indicadores de integração regional demonstrados no terceiro capítulo, conclui-se que a RMFS institucionalizada não condiz com a espacialidade funcional⁴⁵, também os desafios na organização da gestão institucional demonstrados neste quarto capítulo, e mais diversos outros fatores apontados ao longo de todo o texto, concluem que esta região instituída é um arranjo político e com pouca integração entre os governos municipais e entre esses e o governo estadual, como demonstrado no contexto político analisado⁴⁶. Moura, Libardi e Barion (2006) sinalizam uma alternativa resolutiva para questões como a exposta, quando apontam que políticas de desenvolvimento regional poderiam libertar as regiões de certas estratégias usadas por políticas locais.

⁴⁴ 4.3 Uma das experiências de cooperação supramunicipal

⁴⁵ 3.3.4 Espacialidade institucional e dinâmica funcional

⁴⁶ 4.2 O contexto político e a organização da gestão da RMFS

Nesta seção, enfatizou-se a análise de algumas questões relacionadas ao foco desta tese: a gestão de espaços regionais, mas não necessariamente metropolitanos no Brasil. As análises permitiram comprovar a origem política destes entes geográficos e direcionar certas sugestões. Mas, admite-se que nem todas as questões suscitadas ao longo da pesquisa foram discutidas e respondidas devido a certos limitadores, como o fator tempo de pesquisa. Aguarda-se outra oportunidade para retomar mais questões voltadas à gestão desses espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, são 74 (setenta e quatro) as RM brasileiras e estão dispostas em 23 (vinte e três) dos 26 (vinte e seis) estados brasileiros. Na década de 1970, foram instituídas 9 (nove) RM e, posteriormente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, até 2019, mais 65 (sessenta e cinco), segundo o IBGE (2019). Estes números revelam um fenômeno, acréscimo de institucionalizações de RM no Brasil, que independe dos conceitos discutidos ao longo desta tese sobre RM, mais precisamente a obrigatoriedade de serem polarizadas por uma metrópole. Em outras palavras, o objeto existe, e em grande número, sem a necessária relação com os conceitos acadêmicos debatidos. Esta reflexão foi construída alicerçada nas elucubrações de Lencioni (2008, p. 110): “não há uma relação de dependência entre a existência de um objeto e a existência de um conceito a cerca desse objeto. E que os objetos existem independentemente de termos um conceito sobre ele.”

Por outro lado, comprovou-se outro fenômeno, visto que a pesquisa constatou também que tanto a Constituição Federal de 1988 quanto as legislações seguintes (Estatuto da Cidade, em 2001 e Estatuto da Metrópole, em 2015) apresentam-se vagas quanto à regulamentação da gestão institucional das RM brasileiras. Incorre-se que apenas a delegação aos estados, sem mais regras normativas da União, tornou a gestão metropolitana, na maioria destes espaços, como um aspecto figurado.

Sobre a gestão no universo das RM brasileiras, foi demonstrado nesta tese que entraves existem e não são poucos. Pelo tempo de existência das primeiras RM e diante do quadro nacional sobre a gestão destas, exposto neste estudo⁴⁷, infere-se que os obstáculos não apresentam soluções a curto prazo. Há muitos desafios a serem enfrentados; no entanto, recomenda-se retomar o tema sempre que possível de maneira que as discussões estejam atualizadas, além de buscar processos coletivos de soluções ou mesmo de experimentação quanto a modelos de gestão, e também de financiamentos para esses entes geográficos. Uma vez que a primeira parte já foi realizada, as institucionalizações, agora é seguir em frente em busca de organizar a gestão institucional, além de manter as articulações cooperativas entre estas associações territoriais, independentes de serem metropolitanas ou não.

Para a gestão institucional mencionada, recomenda-se uma perspectiva integrada, democrática e sobretudo participativa quanto a seguimentos territoriais importantes

⁴⁷ 2.4 A gestão das regiões metropolitanas: um mosaico

(associações diversas), para que se possa promover um diálogo amplo, a ponto de discutir sobre a escolha do melhor arranjo institucional para cada RM e não apenas limitar a postura verticalizada, na qual o Estado é o promotor dessa gestão. Ressalta-se, contudo, que o Estado deve apresentar-se como um mediador. Em outras palavras, o contexto apresenta-se mais indicador de alianças do que de um órgão gestor centralizado e criado institucionalmente.

Ainda que os avanços quanto à organização da gestão das RM brasileiras tenham sido demonstrados como incipientes, esta tese esperou incentivar e contribuir com os estudos no sentido de investigar, demonstrar, divulgar e gerar discussões relevantes para a gestão territorial brasileira, além de oferecer recursos analíticos para estudos acadêmicos, governantes e gestores públicos em torno de fomentar mais reflexões sobre a organização da gestão desses espaços.

Mesmo diante dos desafios demonstrados ao longo dessa tese, não foi pretensão defender a institucionalização ou não de novas RM. Para indicar uma intervenção em um ou outro sentido, é necessário um delineamento teórico mais específico, voltado a compreender a dinâmica de constituição de cada uma dentre o universo das RM brasileiras. Para essa e outras questões dessa conjuntura, devem-se aguardar pesquisas particulares a esse sentido e, principalmente, acompanhar o comportamento destes espaços ao longo do tempo. Mas, a pesquisa realizada indica que é preciso refletir sobre um novo sentido, ou mais um, a esses espaços, visto já não estarem vinculados unicamente a uma metrópole, ou seja, o mais comum na atualidade é a inexistência desta nas RM brasileiras.

A princípio, as RM são associações entre municípios limítrofes com interesses em comum para viabilizarem a gestão das FPIC e o desenvolvimento dos municípios envolvidos, além de uma estrutura territorial urbana complexa, polarizada por uma metrópole. Esta tese demonstrou que, com o passar do tempo, esse contexto foi alterado e as particularidades são tão diversificadas que fica difícil uma caracterização conjunta desses espaços. Mas, alguns resultados deste estudo podem ser resumidos neste sentido: quanto aos objetivos reais para a institucionalização, os mais frequentes são os políticos; e quanto às sedes, são também espaços para além das metrópoles, ou seja, ocorrem também polarizadas por diversas unidades da classificação hierárquica urbana.

Feira de Santana exerce centralidade regional e é uma capital regional B, segundo o IBGE (2008). Embora apresente relevante papel na rede urbana regional, não se apresenta como uma metrópole. A pesquisa de campo realizada também reafirmou de maneira evidente a relevância de Feira de Santana demonstrada no IBGE (2008), além da interferência dessa cidade no processo de regionalização que deu origem à RMFS e à funcionalidade no espaço

regionalizado. Nesse último sentido, foi revelado o intercâmbio com a cidade polo e, assim, confirmou-se que as relações existentes entre essa e os outros municípios da RMFS são diversas, mas não se extrapolam no sentido de uma metropolização efetivamente. Em outras palavras, Feira de Santana se apresenta com alto grau de urbanização, além de centralidade econômica e funcional evidenciada na prestação de serviços (principalmente nas áreas de educação e saúde), no comércio e na indústria; mas não se apresentou com grau de fluidez de uma metrópole.

Além do aspecto concreto de institucionalização da RMFS em 2011 - fato importante para dar sequência a toda e qualquer discussão sobre uma RM - embora ainda discutida esta oficialização, há de se considerar que o estudo organizado das informações dispostas na pesquisa de campo e suas análises tornaram a região mais compreensível com as revelações a partir das entrevistas, a saber: elementos que determinaram previamente a institucionalização da região; o conhecimento dos caminhos que foram percorridos ao longo dos anos após o primeiro projeto de institucionalização em 1994 e depois de instituída em 2011; o papel das pessoas que participaram da criação e dos momentos seguintes; e a atuação do governo do estado da Bahia em todo o processo, antes da institucionalização até o momento. Cada fator desvendado contribuiu de alguma maneira para o entendimento da dinâmica atual e, conseqüentemente, para compreender o processo de institucionalização da gestão em uma RM não polarizada por uma metrópole (RMFS).

É preciso considerar que a dinâmica da RMFS se revelou como complexa e os resultados da pesquisa apontaram diversas questões importantes. A princípio, a bibliografia indicou apenas uma não gestão. De fato, não existe um órgão gestor para a RMFS, mas a pesquisa também anunciou diversos aspectos relevantes sobre a ausência encontrada que permitiram seguir com o estudo, como: os múltiplos desafios encontrados; a influência política na região; e práticas de cooperação existentes entre os municípios, inclusive uma dessas (CDSTPS) foi analisada na composição deste estudo.

No sentido exposto, considera-se que, na RMFS, mesmo sem uma gestão institucional constituída, existem relações cotidianas, funcionais e fragmentadas de cooperação entre os municípios - representadas principalmente pelos consórcios - que foram efetivadas e seguem como uma iniciativa de atender a certas demandas da região. Diante dessa constatação, uma recomendação é que esses arranjos existentes sejam completamente integrados num só corpo gestor supramunicipal, além de suprapartidário e democrático. Outra recomendação deste estudo para as relações intermunicipais de cooperação existentes na RMFS é que sejam

periodicamente revisitadas e analisadas, pois estudos assim podem incentivar novos arranjos de cooperações intermunicipais e favorecer o desenvolvimento da região.

A pesquisa revelou que práticas cooperativas, como o CDSTPS, mesmo com operações fragmentadas, culminam em desenvolvimento e melhor funcionalidade e qualidade de vida para os cidadãos. A análise dessas relações cooperativas evidenciou a viabilidade da RMFS, mesmo ao considerar os entraves para estruturar um órgão de gestão institucional. Embora os achados demonstrem que as cooperações, mesmo incipientes, se permanecerem e forem bem administradas, podem ter evolução significativa, ainda assim apresentou-se a necessidade de organização da gestão institucional, mesmo que não seja nos moldes tradicionais das primeiras RM e como expresso na lei que a instituiu. A partir da análise da RMFS, considera-se que as RM não envolvidas em uma metrópole se tornaram unidades complexas de operação e gestão por entraves diversos, principalmente políticos, que foram demonstrados ao longo do estudo. Isso significa que é preciso rever as formas de governança dessas áreas, mas não invalida a modalidade de associação territorial através de RM.

Além da necessidade de organização da gestão institucional para o planejamento da região e seu consequente desenvolvimento, evidencia-se a primordialidade de planos de desenvolvimento (estaduais e/ou federais) e outros instrumentos de planejamento de forma que garantam a frequência de políticas públicas voltadas às necessidades da RMFS, mas também de espaços similares, já instituídos, embora considerados como não metropolitanos.

Outro aspecto que se apresentou evidente nessa tese foi a expectativa quanto às verbas públicas ou mesmo financiamentos específicos para RM, como ocorreu na década de 1970 com as primeiras. No entanto, diante da atual conjuntura nacional e do desprovimento de recursos públicos, o cenário não é favorável à retomada dessas modalidades. O mais provável é a ampliação das formas teoricamente horizontalizadas de associação territorial via RM para viabilizar as cooperações, mas com a possibilidade de participação dos Estados e da União, tendo em vista a participação financeira conjunta dos três entes - municípios, estados e a União - em fundos participativos ser mais atrativa financeiramente para os estados e a União que os financiamentos custeados pela União na década de 1970. Até mesmo financiamentos internacionais e nacionais, a partir da utilização das carteiras dos bancos de fomento, são modalidades nas quais as RM podem buscar recursos, por serem um conjunto de municípios em busca de desenvolvimento compartilhado. Assim, são mais propícias à aprovação de financiamentos do que pequenos municípios isoladamente. Dessa forma, justifica-se mais um benefício à modalidade de associação via RM.

A revisão de literatura demonstrou que as RM brasileiras possuem dificuldades amplas no sentido de organizar a sua gestão institucional. As instituições previstas e recomendadas pela legislação parecem não atender às particularidades das RM brasileiras. Na ausência da gestão institucional, a presença dos consórcios públicos, de maneira geral, tem-se manifestado com volume, frequência e eficácia no sentido de agente integrador para promover as ações conjuntas entre os municípios, além de agente articulador para aproximar os municípios. Esses aspectos foram identificados com o CPDSPS na RMFS e, arrisca-se, estendem-se para as outras RM sem metrópole.

O contexto político nacional atual é caracterizado por competição, seja em verbas públicas e força política, como em outros elementos. Nesse cenário, pleitear a coesão plena entre os municípios de uma RM seria uma ilusão. Mesmo assim, os municípios da RMFS apresentam-se envolvidos em relações de cooperação, como no CPDSPS; e, apesar dos interesses individuais e de outras adversidades, os entrevistados revelaram mais compreensão, interesse e expectativas nos consórcios públicos intermunicipais do que na própria RMFS. As justificativas encontradas para esse fato foram: as diversas formas de incentivo realizadas pelo Estado a essa modalidade e a legislação específica existente para consórcios públicos (Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005) que facilita a operação desses. Embora sejam essas duas as explicações mais prováveis, o que este estudo permitiu inferir de mais importante é a tendência à cooperação entre os municípios da RMFS. Apresenta-se assim, uma característica significativa para o êxito desta região.

No estudo de caso, foram demonstradas análises sobre o CPDSPS e os entrevistados relataram fatos que levam a considerar eficácia nos projetos em execução e expectativas positivas frente a outros projetos descritos no *site* e aos novos em cogitação. No entanto, evidencia-se que esse exemplo de cooperação intermunicipal não substitui um órgão de gestão específico para a RMFS, principalmente na questão do planejamento integrado. A participação dos governos dos estados e da União deve coexistir com a cooperação municipal; afinal, o papel de planejamento é exclusivo aos primeiros e, por essa razão, é insubstituível. A Lei dos Consórcios Públicos não consente funções de planejamento para os consórcios intermunicipais. A esses são permitidas apenas a execução de serviços de interesse comum. Assim, apenas com a atuação dos consórcios, a RMFS ficaria sem planejamento integrado. Diante disso, sugere-se aos municípios da região cobrarem ao Estado que assuma a sua função com planos governamentais para o planejamento conjunto da RM e não apenas que participe nas formas de associativismo presentes no recorte em questão.

Nas entrevistas, foram identificados a participação e o empenho do governo do estado da Bahia na viabilização dos consórcios públicos de maneira geral e, particularmente, nos projetos do CPDSPS. Foram mencionadas reuniões, cartilhas orientadoras e até palestras e cursos com essa função. Essa questão despertou a seguinte problematização: qual seria a motivação e interesse do Estado para incentivar essas formas de associativismo territorial? A pesquisa de campo e, particularmente, a análise das narrativas das entrevistas realizadas na RMFS fez concluir que se trata de uma estratégia para utilização de fundos de participação entre municípios e Estado, não somente do governo do estado da Bahia, mas também da União. Constatou-se uma manobra para ratear as despesas e investimentos nos municípios, via múltiplas formas de associativismo territorial na RMFS.

Deve-se considerar que a interferência do Estado na maneira como ocorrem os projetos do CPDSPS garantem a prevalência dos interesses do governo do estado da Bahia, que não só incentiva como participa das decisões tomadas no consorciamento. Percebeu-se, com essa pesquisa, que os consórcios públicos, de maneira geral, se tornaram mais uma estrutura pública a disputar as verbas governamentais. Na contramão dessa realidade demonstrada, o ideal é que os consórcios fossem fóruns discursivos e arenas de debates de proposições, para que nesta ambiência democrática os municípios pudessem entender que consorciados, a nível territorial e articulados, todos tendem a crescer juntos.

Este estudo de caso contribuiu com os estudos particulares sobre as RM sem metrópole a partir da pesquisa realizada na RMFS. Para esse sentido, foram encontradas múltiplas formas de cooperação que transcorrem na região investigada, mesmo com a ausência de um órgão gestor institucionalizado, e apesar dos desafios políticos e institucionais a serem superados. Além disso, ainda se convoca a refletir com um olhar diferente sobre o consorciamento, ou seja, como instrumento de controle do Estado, mas com as despesas e investimentos rateados entre os municípios e com certa participação do Estado e da União. Nas entrevistas, os representantes políticos municipais revelaram essa manobra e é preciso despertar para essa situação também a sociedade civil, de maneira que venha a cobrar um maior comprometimento com a questão da gestão institucional que é responsável pelo planejamento integrado desta RM. Nesse seguimento, são prioritários outros estudos para investigar os diversos arranjos de cooperações intermunicipais existentes na região em questão para, assim, não se perpetuarem como mais um dos tantos objetos de manobra política já existentes.

Enfim, os resultados apresentados permitiram defender a tese que, no atual contexto da metropolização brasileira, há institucionalizações de RM não polarizadas por uma metrópole que enfrentam diversos desafios para se consolidarem e integrarem as funções públicas de

interesse comum (FPIC), os quais estão também na ordem da gestão e, a partir da pesquisa realizada na RMFS, aspectos políticos constituem-se os principais obstáculos para estes entes geográficos em termos de planejamento territorial. Na defesa dessa tese, muitos aspectos foram somados, como os dados disponibilizados por institutos de pesquisa, outras pesquisas sobre as RM brasileiras de maneira geral e, particularmente, as RM sem metrópole, dentre outros. Todas ofereceram uma compreensão sobre a atual realidade territorial do país. Além disso, concebe-se que outros estudos podem, inclusive, aprimorar as considerações aqui descritas. Então, espera-se que esta pesquisa tanto possa servir a posteriores estudos sobre a RMFS quanto a outros recortes regionais.

Admite-se que a responsabilidade acadêmica não se deve limitar à produção de pesquisas sobre o tema e à exposição de considerações como as demonstradas na parte final deste estudo. Antes deve favorecer debates - em especial com gestores públicos, e também com a sociedade civil – que permitam enfrentar outros posicionamentos e intercorrências. Souza (2006, p. 36) afirmou que é incumbência do pesquisador convocar a atenção “daqueles que são ao mesmo tempo, objeto de conhecimento e sujeitos históricos” e, completa ao ressaltar que a autonomia desses sujeitos “precisa ser respeitada e estimulada, para as contradições entre objetivos, os problemas e as margens de manobra que o seu treinamento técnico-científico lhe permitam vislumbrar.”

Essas considerações são reflexões diante da experiência proporcionada durante a realização da pesquisa, mas não são as únicas, muito menos “engessadas”; muitas outras são possíveis. A oportunidade de uma análise da RMFS, uma RM sem metrópole, de maneira crítica e contextual, sugeriu muitas outras reflexões. Inclusive, ocorre a necessidade e curiosidade de explorar outras proposições que apareceram, mas não foram examinadas a ponto de serem confirmadas, podendo ser retomadas em pesquisas posteriores.

REFERÊNCIAS

ACORDA CIDADE, 2018. **Obras do centro de convenções de Feira de Santana terão investimento de R\$ 33 milhões.** Disponível em:

<https://www.acordacidade.com.br/noticias/204206/obras-do-centro-de-convencoes-de-feira-de-santana-tera-investimento-de-rs-33-milhoes.html>. Acesso em: fev. 2019.

ALPHAVILLE URBANISMO. **Alphaville Feira de Santana.** Disponível em:

<https://www.alphavilleurbanismo.com.br/residencial/alphaville-feira-de-santana>. Acesso em: 07 fev. 2019.

ARAÚJO, Alessandra Oliveira. **Redes e centralidade em Feira de Santana (BA): O centro de abastecimento e o comércio de feijão.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005, 123p. Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/17828/1/Alessandra%20Oliveira%20Ara%C3%BAjo.pdf>. Acesso: 02 jan 2019.

ARGENTO, Mauro Sérgio Fernandes. A atuação dos geógrafos e físicos na gestão do território: Experiências. In **Revista Brasileira de Geografia**, v. 55, n. 1, pp.163-166, jan./mar. 1993. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1993_v55_n1_n4.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

ASCHER, François. **Metapolis.** Acerca do futuro da cidade. Oeiras, Celta, 1998. Título original: *Métapolis: ou l'avenir des villes*. Tradutor: Alvaro Domingues.

ARRAIS, Tadeu Pereira Alencar. A escala de análise metropolitana em questão:

considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, 2012. Disponível em:

<https://doi.org/10.7154/RDG.2012.0024.0001>. Acesso em: 06 fev. 2020.

AZEVEDO, Sergio; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In.: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BAHIA. Assembléia Legislativa. **Projeto de Lei Complementar nº 35/94.** Institui a Região Metropolitana de Feira de Santana – RMFS e dá outras providências, Salvador, 1994.

Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/atividade-parlamentar/proposicoes.php>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BAHIA. **Lei Complementar nº 35, de 6 de julho de 2011.** Institui a Região Metropolitana de Feira de Santana, e dá outras providências. Palácio do Governo do Estado da Bahia, 2011. Disponível em: <http://fnembrasil.org/wp-content/uploads/2017/10/RM-FEIRA-DE-SANTANA-Lei-da-RM-de-Feira-de-Santana-6jul2011.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BAHIA. **Projeto de lei complementar nº 132/2018.** Disponível em:

www.al.ba.gov.br/docs/Proposicoes2018/PLC_132_2018_1.rtf. Acesso em: 30 abr. 2019.

BAHIA. Secretaria de Planejamento (SEPLAN). 2018. **Territórios de Identidade**.

Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17Territ%C3%B3rios%20de%20Identidade>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BAHIA.BA. 2019. **Prefeitos e secretários se reúnem pela regulamentação da Região Metropolitana de Feira**.

Disponível em: <https://bahia.ba/politica/prefeitos-e-secretarios-se-reunem-pela-regulamentacao-da-regiao-metropolitana-de-feira/>. Acesso em: nov 2019.

BALBIM, Renato Nunes; BECKER, Maria Fernanda; COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.120, p.149-176, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/245/673>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkin, 1980. 444p.

BECKER, Bertha. A Amazônia e a política ambiental brasileira. In: SANTOS, M.; BECKER, B. (Org.). **Território, territórios** - ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 22-40.

BECKER, Bertha. A Geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná; COSTA GOMES, Paulo; CORREA, Roberto. (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 271-307.

BECKER, Bertha. Elementos para construção de um conceito sobre gestão do território. In: **LAJET**: textos n. 1. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia, 1988. pp. 1-5.

BECKER, Bertha. Dinâmica urbana na Amazônia. In: DINIZ, C. C; LEMOS, M. B. (Orgs.). **Economia e Território**. Minas Gerais: UFMG, 2005. p. 401-428.

BECKER, Bertha.. Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI, **Revista Brasileira de Geografia**, ano 53, n.3, Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1991_v53_n3.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

BERIMBAU NOTÍCIAS. 2019. **Gustavo Falcão busca regulamentação da região metropolitana de Feira de Santana**. Disponível em:

<https://www.berimbaunoticias.com/2019/09/gustavo-falcao-busca-regulamentacao-da-regiao-metropolitana-de-feira-de-santana/>. Acesso em: nov 2019.

BORGES, William Antônio. **Gestão metropolitana**: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba. Tese (doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo). São Paulo, 2013.

BOULEVARD SHOPPING. S/D. **Boulevard Shopping Feira de Santana**. Disponível em: <https://boulevardfeira.com.br/shopping>. Acesso em: 08 de fev. 2019.

BRANDÃO, Carlos Antonio. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. 1 CD-ROM.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional de 1969**. Brasília, 1969. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: nov. 2019.

BRASIL. **Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 1973.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974**. Estabelece a região metropolitana do Rio de Janeiro. Brasília, 1974.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: dez 2019.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

BRASIL. Projeto de Lei 3.460/2004. **Estatuto da Metrópole**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=399BF84225F81377E9439B9051A72BBC.node1?codteor=1204448&filename=Avulso+-PL+3460/2004. Acesso em: 06 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Estatuto da Metrópole**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-publicacaooriginal-145925-pl.html>. Acesso em: 06 ago. 2017.

BRASIL. **Ministério das Cidades** (2017). Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/pg/oprograma/quemsomos>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1971 a 1974. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1980 a 1985. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/III%20Plano%20Nacional%20de%20Desenvolvimento%01980-1985_PDF_OCR.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

CAMPANARO, Alessandra; KLINK, Jeroen; FREIRE, Mila. **Governança Metropolitana no Brasil**. Subsídios para a Construção de uma Agenda e uma Estratégia. Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento / Banco Mundial, 2015. Consultoria de Leonel de Miranda Sampaio, Ana Akaishi e Jaclyn Sachs (Analistas Urbanos). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/587181468180879071/pdf/96680-v2-PORTUGUESE-WP-PUBLIC-Box391467B-Gover-Metro-POR-completo-29-05-2015.pdf>. Acesso em 21 mar. 2019.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. **Revista de Economia Política**, Campinas, v.9, n.1, p. 62 – 82, jan. 1989.

CARLOS, Ana Fani Alessandri Carlos. São Paulo: dinâmica urbana e metropolização. **Revista Território** - Rio de Janeiro - Ano VII – nº11, 12 e 13 - set. /out., 2003. p.78.

CONDOMINIO PORTO SECO FEIRA DE SANTANA. s/d. Disponível em: <http://www.portosecofeiradesantana.com.br>. Acesso em: 22 out. 2017.

CORRÊA, Roberto Lobato. Corporação, Práticas Espaciais e Gestão do Território. In **Revista Brasileira de Geografia**, v. 54, n. 3, pp.115-121, jul./set. 1992. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1992_v54_n3.pdf. Acesso em: 29 jul 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. Gestão do território: reflexões iniciais. In: **LAJET: textos** n. 1. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Departamento de Geografia, 1988. p. 7-10.

CORRÊA, Roberto Lobato. Hinterlândias, Hierarquias e Redes: avaliação da Produção Geográfica Brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p.113-138, jul./set. 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Identificação dos Centros de Gestão do Território no Brasil. In: **Revista Brasileira de Geografia**, v. 57, n. 1, pp.83-102, jan./mar. 1995. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1995_v57_n1.pdf. Acesso em: 29 jul 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. Organização do espaço: dimensões, processo, forma e significado. **Revista Geografia**. Rio Claro, v. 36, p. 7-16, jan. 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO PORTAL DO SERTÃO. Disponível em: <http://www.portaldosertao.ba.gov.br/o-consorcio.php>. Acesso em: 26 mar. 2019.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato Nunes. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. **A Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf. Acesso em: 04 fev. 2020.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; BLANCO Jr., Cid. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco.pdf. Acesso em: 06 fev. 2020.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília. 2013. – Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 1. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19647. Acesso em: 20 mar. 2019.

COSTA, Marco Aurélio. TSUKUMO, Isadora Tami. 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 (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília. 2013. – Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 1. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19647. Acesso em 20 mar. 2019.

CRUZ, Laiane. 2019. **Prefeitos se reúnem para buscar regulamentação da região metropolitana de Feira de Santana**. Disponível em: <https://www.acordacidade.com.br/noticias/216058/prefeitos-se-reunem-para-buscar-regulamentacao-da-regiao-metropolitana-de-feira-de-santana.html>. Acesso em: 01 nov. 2019.

DAVIDOVICH, Fany Rachel. A Volta da Metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (organizador). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: INCT, 2015.

DAVIDOVICH, Fany Rachel. Gestão do território, um tema em questão. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 53, n. 3, pp.7-31, jul./set. 1991. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1991_v53_n3.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

DAVIDOVICH, Fany Rachel. Tendências da urbanização no Brasil, uma análise espacial. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 51(1), p.73-88, jan. /mar. 1989.

Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1989_v51_n1.pdf. Acesso em: 03 ago. 2016.

DAVIDOVICH, Fany Rachel. LIMA, Olga Maria Buarque de. Contribuição ao estudo das aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 37(1), p.50-84, jan. /mar. 1975. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1975_v37_n1.pdf. Acesso em: 03 ago. 2016.

DE JESUS, Robson Alves Cerqueira. Transporte e mobilidade urbana : análise do sistema de transporte coletivo de Feira de Santana-BA. **Anais**. Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia. 2012. ISSN 2358-5293. Disponível em:

<http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/view/3753>. Acesso em: 18 fev. 2019.

FAISSOL, Speridião et. al. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas.

Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v.31, n. 4, p. 53-128, 1969. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1969_v31_n4.pdf. Acesso em: 04 mar. 2017.

FEIRA DE SANTANA. Prefeitura municipal de (PMFS). **Lei Municipal nº 690 de 14 de dezembro de 1970**. Dispõe sobre a instalação do Centro Industrial do Subaé (CIS). PMFS, 1970.

FEIRA DE SANTANA. **Lei Municipal sob decreto nº 3.304, de 12 de junho de 1969**.

Declara de utilidade pública, para fim de desapropriação, uma área de terra, com os limites especificados, destinada à implantação do Centro Industrial do Subaé (CIS). PMFS, 1969.

FEIRA DE SANTANA. **Resolução Nº 516/2018**. Cria a Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana, e dá outras providências.

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/ba/f/feira-de-santana/resolucao/2018/52/516/resolucao-n-516-2018-cria-a-frente-parlamentar-mista-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-de-feira-de-santana-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 jun. 2018.

FEIRA DE SANTANA. **DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA**. Ano IV. Edição 893 - Extra - 20/12/2018. Disponível em: www.diariooficial.feiradesantana.ba.gov.br. Acesso em: 16 jan. 2019.

FIRKOWSKI, Olga Lucia Castreghini de Freitas. Urbanização e cidades: os vários desafios à investigação Geográfica. In: Mendonças, F. A; LOWEN-SAHER, Cicilian Luiza; SILVA, M. (Org). **Espaço e Tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: Associação de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento de Antonia (ADEMADAN), 2009.

FIRKOWSKI, Olga Lucia Castreghini de Freitas. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**. 2012. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/465>. Acesso em: 22 Jun. 2019.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. **Experiências de Governança Metropolitana Internacional: os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. ISSN 1415-4765. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2916/1/TD_1895.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019

FRANÇA, Karla Christina Batista de; FURTADO, B. A. **Experiências de Governança Metropolitana Internacional: os Casos dos Estados Unidos e do Canadá**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 2013, p. 01-50, 2013(a).

FRANÇA, Karla Christina Batista de; FURTADO, B. A. Heterogeneidades, Fragilidades e Alternativas: Institucionalidades da Governança Metropolitana nos Países Desenvolvidos e na Índia. In: Bernardo Alves Furtado; Cleandro Krause; Karla Christina Batista de França. (Org.). **Território Metropolitano Políticas Municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. 1ed. Brasília: IPEA, 2013(b), v. 1, p. 313-334.

FREITAS, Nacelice Barbosa. **O Descoroamento da princesa do sertão: de “chão” a território, o “vazio” no processo da valorização do espaço**. Tese (doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, 2014.

GAMA, Raimundo. **Feira de Santana e Ruy Barbosa**. Feira de Santana: S. Ed., 2002.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-MG, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOTTMANN, Jean. *Urban centrality an the interweaving of quaternary activities*. In: GOTTMANN, Jean.; HARPER, Robert. A. *Since megalopolis: the urban writings of Jean Gottmann*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1990.

GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. A gestão metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, Edésio (organizador). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos**. Jus Navigandi. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5050/regioes-metropolitanas>. Acesso em 19 dez. 2018.

HEIDRICH, Álvaro Luiz; PIRES, Cláudia Luisa Zeferino. (Orgs.). **Abordagens e práticas da pesquisa qualitativa em Geografia e saberes sobre espaço e cultura**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2016, p. 15-33. Disponível em <https://editoraleta1.com.br/epub/9788563800220/9788563800220.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019

IBGE. **Agência IBGE de Notícias**. 2017(a). Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/sala-de-imprensa-publicacoes/guia-das-atividades-de-geociencias/sobre-geografia.html>. Acesso em: 20 mai 2017.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil 2012**. V 71. 2012(a). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2012.pdf. Acesso em: 26 fev 2019

IBGE. Áreas urbanizadas do Brasil: 2015 / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017(c). 28 p. **Relatórios metodológicos**. ISSN 0101-2843; v. 44. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100639.pdf>. Acesso em: 25 set 2017.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Coordenação de Geografia. 2 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016(a). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 06 maio 2017.

IBGE. **Cadastro Central de Empresas 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007(a). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/sao-goncalo-dos-campos/pesquisa/19/29761?localidade1=290820&localidade2=293110&ano=2006>. Acesso em: 12 jul. 2018.

IBGE. **Cadastro Central de Empresas 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/feira-de-santana/pesquisa/19/29761?ano=2016&localidade1=290110&localidade2=290850>. Acesso em: 12 jul. 2018.

IBGE. **Censos demográficos 1940-2010**. (Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007(b). Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979). Disponível em: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao> . Acesso em: 28 nov. 2018

IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/99/cd_2010_resultados_gerais_amostra.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/feira-de-santana/pesquisa/23/25207?tipo=ranking>. Acesso em: 05 fev 2019.

IBGE. **Cidades IBGE, Bahia**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba>. Acesso em: 26 jun 2018.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2010**. Contas Nacionais n. 38. ISSN 1415-9813 Rio de Janeiro 2012(b). Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2010/contasregionais2010.pdf. Acesso em: 04 out 2017.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017** / IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro. 2017c.

Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf> Acesso em: 29 out 2019.

IBGE. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro. 2011.

Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284481>. Acesso em: 07 abr 2019.

IBGE. IBGE atualiza a listagem dos municípios que integram os recortes territoriais brasileiros. **Comunicação Social** 23.05.2017. 2017(b). Disponível em:

<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3436>. Acesso em: 25 maio 2017.

IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**. 2017. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9201-levantamento-sistematico-da-producao-agricola.html?=&t=o-que-e>, Acesso em: 06 mar. 2019.

IBGE. **Linha do tempo** - síntese da História do IBGE (1936-2016). Jan. 2017 (d). Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/images/memoria/linha-do-tempo/LinhaDoTempoSemImagem.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016(b). 61 p. Disponível em:

https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default_xls.shtm. Acesso em: 03 set 2018.

IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 06 mar 2020.

IBGE. **Regiões de influência das cidades 2007**. REGIC. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: 01ago 2016

IBGE. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>. Acesso em: 06 mar 2020.

IBGE. **Séries Históricas e Estatísticas**. Taxa de urbanização Nordeste. S/D. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=6&op=1&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>. Acesso: 21 dez 2018.

IBGE. SIDRA. Censos demográficos de 1940 - 2010. S/D. Disponível em:

<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>. Acesso em: 21 dez 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança metropolitana no Brasil.** Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Salvador: IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/relatorio_1.1_revisao_final_salvador.pdf. Acesso em: 26 jun. 2018.

JORNAL FOLHA DO ESTADO DA BAHIA. 2018. **Sancionado novo Plano Diretor de Feira de Santana** Disponível em: <https://www.jornalfolhadoestado.com/noticias/87072/sancionado-novo-plano-diretor-de-feira-de-santana>. Acesso em: 07 mar. 2019.

JORNAL GRANDE BAHIA. 2008. **Complexo Viário de Feira de Santana oferece mais conforto e segurança** Disponível em: <http://www.jornalgrandebahia.com.br/2008/09/complexo-viario-de-feira-oferece-mais-conforto-e-seguranca-a-sua-populacao/> Acesso em: 19 fev. 2019

JORNAL GRANDE BAHIA. 2013. **Vista aérea do campus da UEFS.** Disponível em: <https://cdn.jornalgrandebahia.com.br/2013/04/Feira-de-Santana-UEFS-5.jpg>. Acesso em: 07 fev. 2019.

JORNAL GRANDE BAHIA. 2014. **Vista aérea do Boulevard Shopping de Feira de Santana.** Disponível em: <http://cdn.jornalgrandebahia.com.br/2014/03/Feira-de-Santana-Boulevard-Shopping.jpg>. Acesso em: 07 fev. 2019.

JORNAL GRANDE BAHIA. 2019. **Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS).** Disponível em: <http://www.jornalgrandebahia.com.br/tag/regiao-metropolitana-de-feira-de-santana/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

KLINK, Jeroen Johannes. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades.** MAGALHÃES, F. (Ed.). New York/Washington: BID, 2010. p. 99-122.

KLINK, Jeroen Johannes. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/download/5941/4294> Acesso em: 06 jan. 2019.

KLINK, Jeroen Johannes. *Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance.* In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. e GUELL, J. M. F. (orgs.). **Governing the metropolis. Principles and cases.** Washington, Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008.

KLINK, Jeroen Johannes. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. **e-metropolis.** Ano: v. 6, n. 22, p. 6-15, set. 2015. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/022/original/emetropolis_n22.pdf?1447896390. Acesso em: 16 mar. 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP - Espaço e Tempo** (on line), São Paulo, v. 12, n.1, p 109 - 123, 30 abr.2008. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74098>. Acesso em: 19.06.2020

LENCIONI, Sandra. Reconhecendo Metrôpoles: Território e Sociedade. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (orgs.). **Metrópole: Governo, Sociedade e Território**. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006. p.41-58.

LOPES, Keilla P. S. Uma análise do Quantitativo de Regiões Metropolitanas no Brasil nas Últimas Cinco Décadas. **Anais VIII Seminário do Nupe** - 07 de novembro de 2017. Disponível em: https://seminariodonupe.weebly.com/uploads/1/0/5/7/105704297/anais_do_seminario_do_nupe_2017_.pdf. Acesso em: 23 jan 2018.

MACHADO, Lia Osório. Sociedade Urbana, Inovação Tecnológica e a Nova Geopolítica. In **Revista Brasileira de Geografia**, v. 55, n. 1, pp.5-12, jan./mar. 1993. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1993_v55_n1_n4.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

MALHOTRA, Naresh. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARANDOLA JR., Eduardo Jose. Cidades médias em contexto metropolitano: hierarquias e mobilidades nas formas urbanas. **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais / Rosana Baeninger (Org.). - Campinas: Núcleo de Estudos de População- Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. 304p.**

MARANDOLA JR., Eduardo Jose. Entre muros e rodovias: os riscos do espaço e do lugar. **Antropolítica**, nº 23, p.195-217, 2008(a).

MARANDOLA JR., Eduardo Jose. **Habitar em risco: mobilidade e vulnerabilidade na experiência metropolitana**. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008(b).

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n.48, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013. Acesso em: 04 dez. 2018.

MARICATO, Erminia. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, Apr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 ago. 2019.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 23, p.7-37, mar. 1991.

MENEZES, Maria Lúcia Pires. Gestão territorial e geográfica dos vales do Amazonas. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de (Org.). **Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2002, p.199- 228.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, Método e Criatividade. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção Temas Sociais).

MOTTA, Diana Meirelles da. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília, 2002. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, v.1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18261. Acesso em: 16 mar. 2019.

MOURA, Rosa. Ainda a gestão de regiões urbanas. In: **Encontro Nacional da Anpur**, 1995, Brasília. Encontro Nacional da Anpur. Brasília: Anpur, 1995. v. 1. p. 53-63.

MOURA, Rosa. Dossiê Temático: planejamento e gestão urbana e regional, v.2. Curitiba: IPARDES - **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, 2011 (Editorial). Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/issue/view/44>. Acesso: 10 ago. 2019.

MOURA, Rosa. Dossiê temático: planejamento e gestão urbana e regional, v.1. Curitiba: IPARDES - **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, 2010 (Editorial). Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/issue/view/43>. Acesso: 10 ago. 2019.

MOURA, Rosa. Gestão desarticulada: políticas urbanas em tempos de ajuste estrutural. In: SPOSITO, Maria da Encarnação Beltrão. (Org.). (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. 1 ed. Presidente Prudente/UNESP: UNESP/GAsPERR, 2001a, p. 331-356.
MOURA, Rosa. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: **Anais Encontro Nacional da Anpur**, 2001b, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anpur, 2001, vol. 1.

MOURA, Rosa. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo: PUC-SP, n.8, p.39-68, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9250/6862>. Acesso em: 07 ago. 2019.

MOURA, Rosa. Leitura comentada sobre a abordagem da gestão urbana e metropolitana. In: **Seminário Plano Diretor e os Desafios para a sua implementação**. Oficina governança urbana, cidadania e gestão metropolitana: análise de planos diretores, 2007, Curitiba. Paraná, 2007.

MOURA, Rosa. Trajetória e perspectivas da gestão das metrôpoles. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J.G. de (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. (Coleção Estado da Arte). 1ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 102-119.

MOURA, Rosa; ANDRADE E SILVA, L. A. de. Efeitos simbólicos do Museu Oscar Niemeyer na gestão urbana de Curitiba. In: **VIII Encontro Nacional da Anpege**, 2009, Curitiba. VIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE. Curitiba: ANPEGE, 2009. v. 1. p. 1-15.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO, Nelson Ari. A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERADOS**, 2004, Brasília. **Anais**. Brasília. Promovido pelo Ministério das Cidades/ Câmara dos Deputados/Frente Nacional dos Prefeitos. Disponível em: <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilMUN04/BrazilMUN04-Moura-p.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO, Nelson Ari. Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, nº 105, p. 33-56, jul/dez. 2003. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/174>. Acesso em: 12 mar. 2019.

MOURA, Rosa; FIRKOVSKI, Olga. A dimensão regional das aglomerações urbanas brasileiras: quais desafios de gestão? In: *6 BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES DEL COMITÉ ACADÉMICO DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES DEL GRUPO MONTEVIDEO*, 2001, Santa Fe. **Anales**. Santa Fe: Univerddade del Litoral, 2001. v. 1.

MOURA, Rosa; LIBARDI, Diócles. BARION, Maria Isabel. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**. Curitiba, n.111, p.129-143, jul./dez. 2006. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/rev_pr_111_ponto_vista.pdf Acesso em: 12 mar. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros e RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Convênio entre INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ. Rio de Janeiro, 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Relatório Final da etapa de levantamentos para o Estudo: “Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana”**. Edital Institutos do Milênio/CNPq. 2009. Disponível em: https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140325relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf. Acesso em: 14 abr. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias**: relatório da atividade 1. S.l., 2004. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf. Acesso em: 03out. 2019.

OCDE - **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**. *Cities for citizens. Improving metropolitan governance*. Paris: OCDE, 2001. Disponível em: <https://www.oecd.org/fr/apropos/1911915.pdf>. Acesso em: 16 fev.2020.

OCDE. *Territorial Reviews: Madrid*. Paris: OCDE, 2007. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews_19900759?page=3. Acesso em: 16 fev. 2020.

OCDE. *Territorial Reviews: Western Cape*. Paris: OCDE, 2008. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews_19900759?page=3. Acesso em: 16 fev. 2020.

OJIMA, Ricardo. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2007, vol 24, n. 2, p. 277-300. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982007000200007>. Acesso em: 01 nov. 2018

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração / Maxwell Ferreira de Oliveira. Catalão: UFG, 2011.

PINTO, Rachel. 2019. **Encontro discute consolidação da Região Metropolitana de Feira de Santana**. Disponível em: <https://www.acordacidade.com.br/noticias/218732/encontro-discute-consolidacao-da-regiao-metropolitana-de-feira-de-santana.html>. Acesso em: 01 nov. 2019.

POPPINO, Rollie E. **Feira de Santana**. Salvador: Itapuã, 1968.

PROJETO INTEGRA FEIRA (PROIF). s/d. Planejando com a sociedade civil, o desenvolvimento integrado e sustentável no território feirense. Disponível em: <http://www.integrafeira.com.br/gest%C3%A3o-e-governan%C3%A7a>. Acesso em: 23 jul.2018.

REZENDE, Fernando. **Planejamento e financiamento metropolitano no Brasil**: histórico, atualidade e perspectivas. Brasília, 2009. Documento apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; DIAS, Leila Christina Duarte. Escalas de poder e novas formas de gestão urbana e regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, v.1, p.1-4.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles**. 2 ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: INCT, 2015.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Vancouver: *The University of British Columbia*; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC-MG, 2010. p. 62-64.

RICHARDSON, Roberto Jarry. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHEFORT, Michel. Método de estudo das redes urbanas (interesse da análise e do setor terciário na população ativa). **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 19, n. 160, p. 3-18, 1961.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GUELL, José Miguel Fernandez (orgs.). **Governing the metropolis. Principles and cases**. Washington, *Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies*, 2008.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 14 n. 4. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 16 set. 2017.

SALET, Willem; THORNLEY, Andy; KREUKELS, Anton. **Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of european city regions**. Londres e Nova York, Spon Press, 2003.

SANTA CATARINA. Secretaria de estado de planejamento de Santa Catarina. **A Região Metropolitana de Florianópolis – RMF**. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/acoes/18-regionais>. Acesso em: 25 maio 2017.

SANTO, Sandra Medeiros. **A expansão urbana, o Estado e as águas em Feira de Santana – Bahia (1940-2010)** / Tese (Doutora em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2012.

SANTOS, Edson da Silva. **Região Metropolitana de Feira de Santana: uma análise dos discursos políticos antes e após sua institucionalização, no período de 2011 - 2018**/Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Feira de Santana, 2019.

SANTOS FILHO, Cícero dos. Regiões metropolitanas de Alagoas: entre os motivos da institucionalização e a dinâmica da integração. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

SANTOS, Jânio. **A questão das novas regiões (não) metropolitanas na Bahia: novas propostas, velhos desafios**. 2018. Tese (Promoção na Carreira para Professor Titular) - Departamento de Geografia, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2018.

SANTOS, Jânio. Feira de Santana e a instituição de novas áreas metropolitanas no Brasil. In: **II Congresso Internacional de Geografia Urbana, 2017**, Lujan, Argentina, 2017. p. 256-270. Disponível em: <http://congresogeografiawixsite.com/cgeourbana/actas-del-ii-cigu>. Acesso em: 23 ago. 2018.

SANTOS, Jânio. Urbanização e produção de cidades na Bahia: reflexões sobre os Processos de Estruturação e Reestruturação Urbana. **Bahia Análise & Dados**, v. 19, p. 499-509, 2009.

SANTOS, Jânio. Ações do estado e o papel das cidades médias baianas nos planos da urbanização capitalista. In: DIAS, Patrícia C. D.; SANTOS, J. (Org.). **Cidades Médias e Pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos**. Salvador: SEI: p. 135-150 (Série Estudos e Pesquisas - SEP), 2012.

SANTOS, Jânio. Urbanização e produção de cidades no/do Território de Identidade Portal do Sertão. **Revista Geografia Ensino & Pesquisa**. Universidade Federal de Santa Maria, v.24, e6, 2020.

SANTOS, Jânio. **A cidade poli(multi)nucleada: a reestruturação do espaço urbano em Salvador**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2008.

SANTOS JÚNIOR, Antônio Carlos Borges. **Região Metropolitana de Feira de Santana: uma proposta de gestão**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial). Universidade Estadual de Feira de Santana, 2019

SANTOS, Luciano Araújo dos. **Shopping Center Iguatemi** – Feira de Santana-BA: impacto urbano no bairro do Caseb – 1995-2002. 2003. Monografia (Curso de Especialização Geografia do Semi-Árido) – Universidade Estadual de Feira de Santana, 2003.

SANTOS, Milton. **A Urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 174p., 1993.

SANTOS, Milton. **O centro da cidade do Salvador: estudo de Geografia Urbana**. São Paulo: EDUSP; Salvador: EDUFBA, 2008.

SANTOS, Milton. **Território e Sociedade: Entrevista com Milton Santos**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

SASSEN, Sáskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCOTT, A. J. et al. Cidades-regiões globais. **Espaço e Debates**, São Paulo, n.41, 2001. pp.11-25.

SILVA, Catia Antonia da. Tendências da metropolização e dissociação entre construção teórico-conceitual e política. In: SILVA, Catia Antonia da.; FREIRE, Désirée Guichard.; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Metrópole: governo, sociedade e território**. p. 299-402. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

SILVA, Cleonice Moreira. **A Princesinha do Sertão agora é metrópole?! Uma análise do processo de “metropolização” de Feira de Santana-BA**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, 2014.

SOUZA, Celina Maria de. Descentralização, políticas ambientais e regiões metropolitanas: o caso de Salvador. In: FERNANDES, Edésio (organizador). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPINK, Peter Kevin. *The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction*. In: Congresso Internacional Del Clad, 10., Santiago. **Anais**. v. 1. p. 1-13, 2005

SPOSITO, Maria da Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1997.

TEIXEIRA, Osvaldo Augusto. **Excursões na Província da Bahia de Julius Naeher:** a terra e a gente da Província brasileira da Bahia. Salvador: Cian, v 1, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2009.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Nossa história. s/d. Disponível em: <http://www.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=12>. Acesso em: 20 dez. 2018.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**. Ano XV ago-dez 2001/ano XVI jan. jul. 2002, p. 13-32.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In.: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, abr. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 nov 2019.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social. In: Rosana Baeninger (Org.). **População e Cidades:** subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 304p., 2010.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Cidade, cidadania e qualidade de vida. **BIS**, São Paulo, Instituto de Saúde/ Governo do Estado de São Paulo, nº 32, abr. 2004. Disponível em: http://www.saude.sp.gov.br/resources/instituto-de-saude/homepage/bis/pdfs/bis_n32.pdf. Acesso em: 6 set. 2017.

YARO, Robert D. *Growing and Governing Smart: a case study of the New York Region*. In: KATZ, B. J. (org.). **Reflections on regionalism**. Washington, The Brookings Institution. 2000

APÊNDICE

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Título da Pesquisa: Regiões metropolitanas do Brasil: uma perspectiva de análise a partir da Região Metropolitana de Feira De Santana (BA)

Pesquisador Responsável: Keilla P. Santos Lopes

Orientador: Eduardo José Marandola Júnior

Justificativa:

Através deste documento, TCLE, você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa. Este documento lhe assegura direitos como participante da pesquisa descritos na Resolução CNS N° 466 de 12 de dezembro de 2012 e Resolução N° 510, de 07 de abril de 2016.

Leia todo o documento e esclareça as dúvidas antes de iniciar a entrevista. Não há penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento da pesquisa. Caso queira participar da pesquisa assine ao final deste documento que também será assinado por mim, pesquisador.

Objetivo:

Encontrar na dinâmica da Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS) experiências que traduzam a atual situação da gestão nas regiões metropolitanas brasileiras (RMs) e que possam auxiliar na promoção de debates e estudos posteriores sobre as novas RM já institucionalizadas e as com pedidos de institucionalização em andamento.

Procedimentos:

Participando da pesquisa você está sendo convidado a responder perguntas por meio de entrevista aberta, oral e gravada. Garantimos que não pretendemos identificar os voluntários, visando total sigilo e anonimato. Caso seja necessário à sua identificação, posteriormente a proposta lhe será feita por escrito e depende da sua assinatura e do pesquisador responsável para se concretize a sua identificação.

O pesquisador estará com o roteiro das perguntas que serão feitas de forma que o entrevistado já o conheça antes de iniciar a entrevista. Dependendo de algumas respostas o pesquisador poderá ter a necessidade de fazer outra pergunta pertinente ao assunto, se o

entrevistado não quiser responde-la, não haverá qualquer prejuízo a ele. Em todo caso, você pode não responder a qualquer das perguntas caso sinta qualquer incômodo pelo teor das questões ou tempo de entrevista (estimado em 30 minutos). Os participantes serão entrevistados, visando contribuir para a coleta de dados desta pesquisa, sem qualquer desconforto ou riscos previsíveis, garantindo-lhes que seus dados serão confidenciais. Em todo caso, ressaltamos ainda, que o pesquisador responsável, suspenderá a pesquisa imediatamente ao perceber ou ser alertado pelo entrevistado sobre qualquer risco ou danos à saúde e integridade física e mental de qualquer participante, consequentemente de sua participação, não previsto no termo de consentimento.

Você não terá despesas para participar da pesquisa, tempo estimado de 30 minutos, assim não haverá ressarcimento pela participação. A pesquisadora irá até o participante no local e horário pré-agendado dentro da rotina habitual do entrevistado. Mesmo assim em caso de dano decorrente da pesquisa, está garantida a assistência integral e imediata, de forma gratuita, pelo tempo que for necessário. Você também tem direito a indenização em caso de danos.

O entrevistado não terá benefício individual e direto. Entretanto, o benefício será coletivo pois esperamos que este estudo traga informações importantes para a pesquisa em curso, de forma que o conhecimento que será construído a partir deste estudo possa contribuir com discussões relevantes sobre as regiões metropolitanas brasileiras.

A pesquisa “não apresenta riscos previsíveis.” Os procedimentos adotados obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme a Resolução CNS Nº 466 de 12 de dezembro de 2012 e Resolução Nº 510, de 07 de abril de 2016, que dispõem sobre as normas aplicáveis a pesquisas em ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados produzidos diretamente com participantes que possam acarretar riscos maiores que os existentes na vida cotidiana, considerando o respeito pela dignidade humana e pela especial proteção devida aos participantes das pesquisas científicas envolvendo seres humanos.

Informamos que o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) tem a função de avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas e desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEP) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas. Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você poderá entrar em contato com a secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UNICAMP na Rua: Tessália Vieira de Camargo,

126, Barão Geraldo; CEP 13083-887 Campinas – SP; telefone (19) 3521-8936 ou (19) 3521-7187; E-mail: cep@fcm.unicamp.br.

Contatos do pesquisador para qualquer necessidade, seja para expor dúvidas, sugestões ou reclamações: X⁴⁸

Sigilo e privacidade:

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado sem a sua permissão. Você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo sem sua previa autorização por escrito.

As informações serão posteriormente analisadas e terão resultados divulgados exclusivamente para finalidade científica e acadêmica, o que caracteriza o único propósito de uso deste material. As falas do entrevistado serão transcritas e podem ser apresentadas no estudo, parcialmente ou na íntegra, para verificação das respostas. O tempo estimado para a entrevista é em torno de 30 minutos, podendo ser extrapolado caso haja a necessidade de maior aprofundamento em determinados pontos da abordagem, em concordância entre entrevistadora e entrevistado.

Reiteramos que a pesquisadora manterá os dados da pesquisa em arquivo digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa, em atendimento ao Art. 28, IV, da Resolução 510/16.

Por fim, este documento está em duas vias, uma que deverá ficar com o participante e outra com o pesquisador.

Feira de Santana, data

Entrevistado:

RG:

Pesquisadora: Keilla P. Santos Lopes

⁴⁸ Os dados pessoais foram retirados do apêndice por medida de segurança

ANEXOS

ANEXO A - Projeto de Lei Complementar nº 35/1994

28

CAHIA
EIA LEGISLATIVA

35/94

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 35/94

CC633 3124 8112 Às Comissões de Constituição e Justiça e Desenvolvi-
mento Econômico.
S.das Sessões, 01.08.94.

344
Presidente

INSTITUI A REGIÃO METROPOLITANA DE FEIRA DE
SANTANA-RMFS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art.1º - A Região Metropolitana de Feira de Santana, na forma do pa-
rágrafo 3º do artigo 25 da Constituição Federal e do artigo
6º da Constituição Estadual, é a unidade organizacional geo-
econômica, social e cultural constituída pelo agrupamento
dos municípios, para integrar a organização, o planejamento e
a execução de funções públicas de interesse comum.

PARÁGRAFO ÚNICO - A região metropolitana referida neste ar-
tigo, constitui-se dos Municípios de Feira de Santana, Antônio
Cardoso, Coração de Maria, Anguera, Santanópolis, Irará, Tanquin-
ho, Conceição do Jacuípe, Santa Bárbara, São Gonçalo dos Campos,
Ipecaetá, Amélia Rodrigues, Serra Preta, Candéas e Riachão do
Jacuípe.

Art.2º - A ampliação da Região Metropolitana de Feira de Santana, está
condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos básicos,
verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influên-
cia:

1

- I - evidência ou tendência de conurbação;
- II - necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;
- III - existência de relação de integração funcional de natureza sócio-econômica ou de serviço;

10.- O Território da Região Metropolitana de Feira de Santana será automaticamente ampliado havendo remembramento, fusão ou incorporação de qualquer município referido no parágrafo único do artigo 1º desta Lei, com município adjacente ali não referido, ou de distritos deles emancipados.

20.- Para efeito de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum afeta a dois ou mais municípios integrantes do espaço territorial metropolitano e que exijam ação conjunta dos entes públicos, a RMFS. poderá ser dividida em sub-regiões, devendo, para tanto, formar consórcios intermunicipais.

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I - âmbito metropolitano, o território abrangido pela região metropolitana de Feira de Santana, compreendendo a cidade metropolitana e a zona rural;
- II - Cidade metropolitana, o conjunto de áreas urbanizadas, conurbado ou não, dentro do âmbito metropolitano;
- III - interesse metropolitano, toda ação que concorra para o desenvolvimento da RMFS;
- IV - de interesse comum no âmbito metropolitano, toda ação de

ANEXO B - Resolução Nº 516/2018

Cria a Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE FEIRA DE SANTANA, Estado da Bahia, na conformidade do artigo 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município, e artigos 274, § 2º e, 400, do Regimento Interno, e do Projeto de Resolução nº 709/2018, de autoria do Edil Isaías dos Santos, promulga a seguinte Resolução:

Art. 1º Fica criada, no âmbito da Câmara Municipal de Feira de Santana, a Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana.

Parágrafo único. A Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da Região de Feira de Santana é constituída pela livre adesão dos Senhores Vereadores, com o intuito de defender interesses comuns de formação de bases políticas e legais, e tendo por objetivo a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana.

Art. 2º São finalidades da Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana:

I - acompanhar a política oficial de desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana manifestando-se quanto aos aspectos mais importantes de sua aplicabilidade;

II - promover debates, simpósios, seminários e outros eventos pertinentes ao exame da política de desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana, divulgando seus resultados;

III - promover o intercâmbio com instituições semelhantes e outros parlamentos, visando o aperfeiçoamento recíproco das respectivas políticas de desenvolvimento das Regiões Metropolitanas;

Art. 3º A Frente Parlamentar Mista da Região Metropolitana de Feira de Santana será composta pelos parlamentares que aderirem mediante Termo de Adesão e terá a seguinte composição: Presidente, Vice-Presidente e demais membros, os quais serão definidos e eleitos dentre seus componentes em reunião promovida pelos parlamentares municipais.

Art. 4º A Frente Parlamentar Mista de Desenvolvimento da Região de Feira de Santana estabelecerá relações de cooperação com órgãos públicos, instituições da iniciativa privada e organizações da sociedade civil organizada, dentre outras, que participarão na condição de apoiadores e terão como princípio a defesa do desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana.

PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DIA 27 DE JUNHO DE 2018

Data de Inserção no Sistema Leis Municipais: 28/06/2018