



## Modelo de governança interfederativa: uma análise de quatro regiões metropolitanas a partir da teoria de governança e economia de proximidades

*Interfederative governance model: an analysis of four metropolitan regions from the theory of governance and economics of proximity*

Denio Igor Silva de Pontes\*<sup>1</sup>  , Hermano José Batista de Carvalho<sup>2</sup>  

<sup>1</sup>Faculdade CDL, Fortaleza, Ceará, Brasil

<sup>2</sup>Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil

E-mail: hermano.carvalho@uece.br

\*E-mail para correspondência: igorpontesce@hotmail.com

Recebido (Received): 15/04/2021

Aceito (Accepted): 19/10/2021

**Resumo:** Por meio das Leis complementares nº 14/1973 e nº 20/1974, a União estabeleceu as primeiras regiões metropolitanas (RMs) no Brasil, nos termos da Constituição de 1967. A Constituição de 1988 estadualizou a prerrogativa para o reconhecimento das RMs, mas deixou uma lacuna (§ 3º do art. 25) sobre a governança metropolitana. Para preencher essa lacuna, foi instituído o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015). Assim, as RMs passaram a ser criadas por lei complementar estadual, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (FPICs). Nesse sentido, consubstancia-se como interesse da pesquisa a dimensão gestonária das RMs, ou seja, conhecer e analisar os modelos de governança interfederativa no Brasil. Em outras palavras, empreendeu-se um estudo em quatro RMs (Belo Horizonte, Vitória, Fortaleza e Cariri) para compreender se os modelos de governança interfederativa executados são, suficientemente, calibrados para desenvolver proximidades não geográficas. Considerou-se que não existe um modelo “perfeito”, embora existam modelos que foram testados e funcionam bem dentro das suas realidades. Portanto, cada RM possui características singulares que devem ser consideradas antes de implantar um modelo de governança. Inferiu-se que a governança territorial é uma ferramenta capaz de configurar e reconfigurar RMs, por meio de compromissos, acordos e convenções. Além disso, para que a proximidade geográfica se torne uma vantagem competitiva para as RMs, os gestores devem empreender esforços para desenvolver proximidades não geográficas.

**Palavras-chave:** Governança territorial; Economia de proximidades; Região metropolitana.

**Abstract:** Through Complementary Laws No. 14/1973 and No. 20/1974, the Union established the first Metropolitan Regions in Brazil, under the terms of the 1967 Constitution. The 1988 Constitution nationalized the prerogative for the recognition of MRs, but left a gap (§ 3 25) on metropolitan governance. To fill this gap, the Metropolis Statute was established (Law No. 13.089 / 2015). Thus, MRs started to be instituted by complementary state law, aiming to integrate the organization, planning and execution of Public Functions of Common Interest - FPICs. In this sense, the management dimension of the MRs is consubstantiated as research interest, that is, to know and analyze the models of interfederative governance in Brazil. In other words, we undertook a study in four MRs (Belo Horizonte, Vitória, Fortaleza and Cariri) to understand whether the inter-federative governance models undertaken are sufficiently calibrated to develop non-geographic proximity. We believe that there is no “perfect” model, although there are models that have been tested and work well within their realities. Therefore, each RM has unique characteristics that must be considered before implementing a governance model. We infer that territorial governance is a tool capable of configuring and reconfiguring MRs, through commitments, agreements and conventions. In addition, in order for geographic proximity to become a competitive advantage for MRs, managers must make efforts to develop non-geographic proximity.

**Keywords:** Territorial governance; Economy of proximity; Metropolitan region.

## 1. Introdução

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018), o fenômeno da metropolização no Brasil indica que aproximadamente 55% dos 205 milhões de habitantes residiam em regiões metropolitanas (RMs), regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) ou em aglomerações urbanas (AUs). O país possui 74 regiões metropolitanas e cinco aglomerações urbanas, sendo três no Estado de São Paulo e duas no Rio Grande do Sul (IBGE, 2019).

Denomina-se como RMs e AUs as regiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes com relacionamentos entre si além de, normalmente, possuírem expressiva área de influência direta devido às suas funcionalidades específicas: órgãos de gestão pública estadual ou federal, centros comerciais, instituições de educação superior, saúde especializada, infraestruturas de logística aeroportuária e portuária *etc.* (IBGE, 2008).

As Leis complementares federais nº 14/1973 e nº 20/1974 estabeleceram as primeiras RMs no Brasil. Até então, tais políticas públicas eram centralizadas na União – nos termos da Constituição de 1967 – que atuava diretamente nas áreas metropolitanas brasileiras por meio de órgãos, empresas e autarquias federais.

A Constituição de 1988 estadualizou a prerrogativa para o reconhecimento e a institucionalização das regiões metropolitanas. Assim, as RMs passaram a ser instituídas por lei complementar estadual, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (FPICs).

De acordo com Machado e Pires (2019), nesse novo arranjo institucional, o esperado é que um órgão ou entidade que atue acima dos governos locais – um governo estadual, regional ou uma autoridade metropolitana com jurisdição sobre a área conurbada – preste ou regule serviços públicos em escala regional.

Nesse sentido, Pires (2015) sugere o modelo de governança pública tripartite, que se caracteriza pela atuação conjunta de instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que coordenam de forma compartilhada os recursos e as estratégias territoriais. Por exemplo, câmaras, conselhos, consórcios, comitês, agências ou fóruns.

É plausível supor que os modelos de governança territorial constituem ferramentas de ativação, criação e manutenção de coesão territorial e “proximidades” entre os atores. E que para o bom desenvolvimento de um modelo de governança interfederativa, se faz necessário a compreensão prévia dos processos de interação que se pretende estimular entre os agentes econômicos e sociais, para que as ações coletivas territorializadas sejam desencadeadas.

Esta pesquisa é parte dos trabalhos realizados pelo Laboratório de Gestão Inteligente de Cidades LAGIC do PPGA da Universidade Estadual do Ceará - UECE.

## 2. Problema de pesquisa e objetivo

Com a Constituição de 1988, ficou evidente a falta de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados (BERCOVICI, 2003, p. 182). Preenchendo uma lacuna do parágrafo 3º do art. 25, da Constituição de 1988 e visando à promoção da governança metropolitana no Brasil, o governo federal instituiu o Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/2015). Esta lei, possibilitou a institucionalização das regiões metropolitanas mediante a promulgação de leis complementares estaduais (IPEA, 2018).

Em vista disso, consubstancia-se como interesse desta pesquisa a dimensão gestonária das regiões metropolitanas, a importância das organizações e das instituições, tanto formais (organizações públicas) quanto informais (tradição, regras, costumes e cultura) e, em especial, os fatores decorrentes dos processos de coordenação e interação entre os agentes representativos e situados. Assim, ensejando conhecer e analisar os modelos de governança interfederativa empreendidos pelas RMs brasileiras, inscreveu-se um arcabouço teórico mobilizado pelos conceitos de governança territorial e da Escola de Proximidades.

Dessa forma, apropriou-se de duas vertentes da teoria de economia de proximidades: a dimensão espacial da proximidade geográfica (condições objetivas de localização dos agentes) e a dimensão não espacial da proximidade (pertencimento dos agentes a uma mesma organização ou espaço comum de representação institucional) (RALLET, 1999; GILLY; TORRE, 2001; PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005).

Com base nesse arcabouço teórico mobilizado, pretende-se responder a seguinte questão de pesquisa: modelos de governança interfederativa empreendidos nos Estados brasileiros são, suficientemente, calibrados para desenvolver proximidades não geográficas entre os *stakeholders* pertencentes a uma mesma região metropolitana?

Para responder a questão de pesquisa, utilizou-se como método científico de investigação a relação recíproca (dialética) do método dedutivo com o indutivo (YIN, 1994): o primeiro, para problematizar a essência do conceito de governança territorial no processo geral de descentralização do poder do Estado e, o segundo, para descrever os aspectos particulares de coordenação das RMs. Com isso, partiu-se do geral ao particular, do fato às regras e destas à lei.

A pesquisa é de natureza qualitativa e exploratória. Os dados foram coletados a partir de fontes secundárias, ou seja, pesquisas bibliográficas nas plataformas de artigos científicos e sites institucionais. Para ilustrar o experimento, realizou-se um estudo de caso com quatro RMs brasileiras. O estudo de caso é mais indicado para pesquisas que pretendem descrever um fenômeno em toda sua complexidade, de acordo com uma abordagem dita “compreensiva” (THIÉTART, 2014; GIROUX, 2003). Contudo, vale destacar que o estudo de caso limitou-se a documentos institucionais das RMs.

As RMs foram selecionadas devido ao fato de possuírem modelos de governança e histórico de construção distintos. Duas regiões metropolitanas foram escolhidas em decorrência de serem precípuas e preeminentes no estabelecimento de estruturas de governança, como é o caso das RMs de Belo Horizonte e da Grande Vitória. Portanto, servirão também como caso paramétrico. As outras duas RMs estão situadas no Estado do Ceará e se caracterizam pela inexistência de instrumentos formais de governança interfederativa. Logo, o estudo se apresenta como do tipo sincrônico (HLADY-RISPAL, 2002).

Este artigo está estruturado em seis partes. Além dessas duas primeiras partes introdutórias, na terceira seção realizou-se a revisão de literatura e a construção de um modelo analítico. Na quarta, apresentou-se as RMs selecionadas destacando os seus instrumentos de governança. Na quinta, analisou-se os modelos de governança interfederativa brasileiros a partir da teoria de governança territorial e da economia de proximidades. Na sexta e última seção, estão agrupadas as principais conclusões.

### **3. Fundamentação teórica**

#### **3.1. Governança Territorial**

O território pode ser concebido como um espaço geográfico dinâmico que reúne diferentes fatores de produção e o ambiente social, representando uma complexa teia de interligações. Nessa abordagem, o surgimento do território é progressivo e está baseado na aprendizagem coletiva (LEVY; LUSSAULT, 2003; DEBARDIEUX, 2008; MOINE, 2006). Portanto, o território caracteriza-se como o lugar da multiplicação dos contatos, onde cada sujeito mantém em torno de si um espaço de segurança, mas também de cooperação em busca das condições necessárias para produzir e viver.

Outra percepção do território é sua compreensão como um importante recurso produtivo. Uma vez caracterizado por esse prisma, pode-se, pretensiosamente, desenvolvê-lo, criá-lo ou recriá-lo, de acordo com os objetivos pretendidos pelos gestores públicos ou privados (RAULET-CROSET, 2008; COLLETHIS-WAHL *et al.*, 2008; PECQUEUR, 2005).

Diante da heterogeneidade de elementos presentes em um território, a governança territorial surge como uma ferramenta para consolidar projetos e ativar processos. Conforme a economia política institucionalista e a geografia econômica e política, as estruturas de governança seriam inovações institucionais que os atores regionais arquitetam para enfrentar os desafios de coordenação do desenvolvimento sustentável (BENKO; PECQUEUR, 2001).

Por conseguinte, com base em autores como Benko (2001), Pecqueur (2005), Torre e Wallet (2011), define-se governança territorial como o conjunto de dispositivos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre atores públicos, privados e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público e ONGs), em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento.

O conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Isto é, acompanhado de uma descentralização do poder do Estado governamental, em proveito de outras autoridades estatais (a Justiça e as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (BOURDIN, 2001, p. 137).

Na implantação de uma estrutura de governança, Bréchet e Desreumaux (2001, p. 137) defendem o conceito de projeto-território, sendo esse, tanto a unidade de análise como a unidade de ação. Para eles, o projeto possibilita a resolução de dois tipos de problemas genéricos: cooperação e coordenação. Eles sublinham que o projeto-território permite mapear oportunidades e vocações regionais, implementar regras de condutas, estabelecer objetivos comuns e sugerir estratégias a serem desenvolvidas. Por isso, percebe-se que um projeto de governança interfederativa deve contemplar princípios, concertação (coerência e foco), comunicação (mecanismos e transparência), equidade (participação e representatividade), ética (*accountability* e confiança) e institucionalidade (subsidiariedade e autonomia) (TORRE, 2011; PIRES *et al.* 2016).

### 3.2. Economia de proximidades

O conceito seminal da corrente teórica francesa da Escola de Proximidade desenvolvido por Bellet *et al.* (1993) é de natureza mesoeconômica. A teoria fundamenta-se na hipótese de que o território não é neutro as atividades econômicas e que não é dado com antecedência, ou seja, ele é fruto de uma construção social. De acordo com Bourdeau-Lepage e Huriot (2009, p. 234), a distribuição geográfica das populações humanas, da produção e do comércio, não é homogênea nem ocasional, é fruto de planejamento e gestão. Segundo os autores, subjacente a organização do espaço humano e econômico existe uma necessidade de proximidade com o intuito de interagir.

Todavia, as interações sociais enfrentam inúmeras dificuldades. Destarte, para suplantar essas barreiras, é preciso ativar algumas categorias de proximidades por meio das práticas de governança, sobretudo, as “proximidades não geográficas”. Elas são fundamentais para o desenvolvimento de uma linguagem comum entre as partes interessadas.

De acordo com a economia de proximidades, duas categorias maiores de proximidades são identificadas: as proximidades espaciais e as proximidades não espaciais. Dentro desses dois grupos, diferentes categorias de proximidades são recenseadas. Em sentido amplo, a conceituação de proximidade refere-se à similaridade ou pertencimento e distância geográfica (GILLY; TORRE, 2000).

Define-se proximidade geográfica como “a distância entre os atores, ponderada pelo custo monetário e temporal de suplantá-los” (TORRE; BEURET, 2012, p. 10), relacionando-se com a disponibilidade de infraestrutura de transporte. Tal proximidade é claramente identificada em regiões metropolitanas.

A subcategoria proximidade temporária refere-se à capacidade de satisfazer a necessidade de interação física entre os agentes por meio das facilidades de mobilidade de duração variável, mas limitadas no tempo (RALLET; TORRE, 2005). Essa variável revela, por exemplo, a capacidade de uma RM de propor movimentos pendulares aos habitantes, de forma rápida e acessível. A proximidade é também fonte de externalidades negativas, o que corresponde às desvantagens, tais como a poluição sonora e as emissões tóxicas causadas por um município a outro, definidas como proximidade imposta (TORRE; BEURET, 2012).

Entretanto, a proximidade geográfica não é uma condição suficiente para gerar interações. Por exemplo, atores ou instituições localizadas em uma mesma região metropolitana, podem compartilhar o mesmo espaço necessariamente empreender interações (BOURDEAU-LEPAGE; HURIOT, 2009). Nesse sentido, a proximidade geográfica deve ser complementada com os atributos das proximidades não geográficas. Esses atributos são compreendidos como fatores responsáveis por permitir e estimular as interações sociais entre os membros de um território (RALLET; TORRE, 2005; BOSCHMA, 2005; BOUBA-OLGAO; GROSSETTI, 2008; TALBOT, 2013).

As proximidades não geográficas, conforme definidas por Rallet e Torre (2005), são fundamentalmente de natureza relacional. Elas se baseiam em duas lógicas: a lógica de pertencimento e a lógica de similaridade. A lógica de pertencimento defende que a inserção dos indivíduos em redes relacionais criará uma propensão a interação e ao compartilhamento das mesmas regras comportamentais (TORRE; FILIPPI, 2005). Na acepção de Talbot (2013, p. 5), essa lógica mantém uma semelhança com o conceito de proximidade organizacional. Segundo o autor, ela se desenvolve entre indivíduos ou organizações quando existe a intenção de realizar um projeto coletivo.

Por outro lado, a lógica da similaridade compreende-se como o resultado de aproximações cognitivas entre os atores, identificado a partir da partilha das crenças, normas sociais, saberes e objetivos (TORRE; FILIPPI, 2005; TORRE; BEURET, 2012). Loilier (2010), por sua vez, define proximidade social ou cultural como todas as relações informais entre os atores, as quais são capazes de gerar benefícios. Seguindo nessa

mesma linha, a proximidade cognitiva refere-se a pessoas ou grupos que possuem uma mesma base de conhecimentos (BOSCHMA, 2004).

Por sua vez, a proximidade institucional é constituída por um quadro institucional fundamentado em leis e regulamentos aplicáveis e coerentes, e um governo ativo e capaz de reações (BOSCHMA, 2004). Ehlinger *et al.* (2007) defendem que uma estrutura formal de governança permite a criação de uma proximidade institucional.

Adiciona-se a duas subclasses de proximidades já apresentadas, a proximidade eletrônica, que é mobilizada nas pesquisas de Talbot (2013) e Loilier (2010). Essa classe de proximidade viabiliza os contatos humanos de forma remota. As tecnologias de informação e de comunicação (TICs) proporcionam a criação de proximidades através de troca de informações e o desenvolvimento de projetos colaborativos. Essas redes “facilitam a criação de bases de dados e aceleram a troca de informações entre empresas, instituições e universidades” (LOILIER; TELLIER, 2001, p. 8).

Assim, para que a proximidade geográfica se torne uma verdadeira vantagem comparativa para as regiões metropolitanas, os gestores devem empreender esforços para desenvolver proximidades não geográficas, facilitando a implantação de projetos colaborativos. Nesse sentido, a proximidade eletrônica poderia elevar o grau de desenvolvimento tecnológico e de troca de conhecimento no seio de uma RM.

Torre e Beuret (2012) asseveram que a proximidade organizada pode ser ativada por meio da prática da governança territorial (aglutinando os *stakeholders* e criando fóruns de conciliação social) orientada nesse sentido. Dessa forma, será por meio desse mecanismo que as proximidades não geográficas poderão criar pontos de intersecção com a proximidade geográfica. Dessa metamorfose social e econômica, dar-se-á a gênese da proximidade territorial e, conseqüentemente, o êxito de projetos coesos de regiões metropolitanas.

### 3.3. Modelo de Governança Interfederativa Brasileiro

O estatuto define metrópole como um 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 pelo IBGE (Lei nº 13.089/2015, art. 2º, inciso V).

O Estatuto da Metrópole foi alterado pela Medida Provisória com força da Lei nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Logo, passam a vigorar, dentre outras, as seguintes alterações: a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) das regiões metropolitanas; o Plano de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) será compatibilizado com o Plano Diretor Municipal.

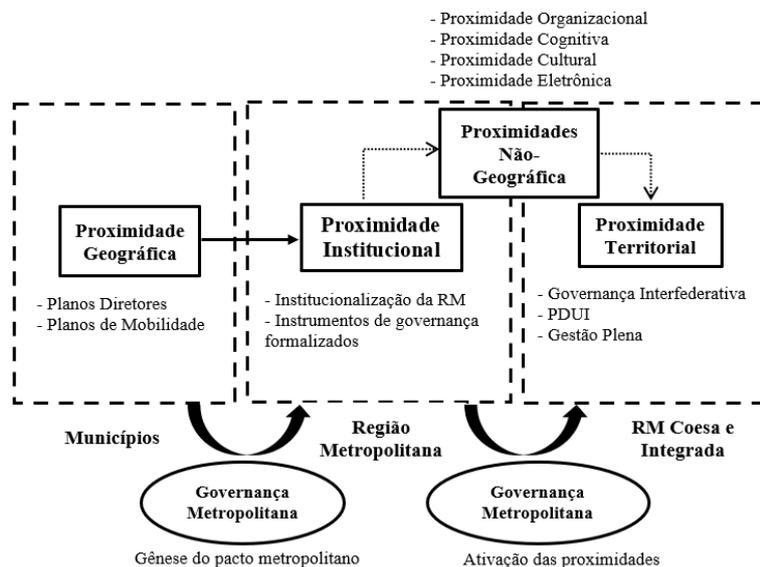
O PDUI deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos (arts. 10 e 11, respectivamente, da Lei nº 13.089/2015). Os Planos Diretores Municipais (PDMs) deverão ser compatibilizados com o PDUI. O plano deve instituir o macrozoneamento nas RMs com a finalidade de possibilitar a organização das diversas áreas de interesse comum à região (IPEA, 2018).

O Estatuto da Metrópole dispõe que a “gestão plena” será efetivada mediante as seguintes condições: i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria; e iii) Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado por lei estadual. De acordo com o art. 8º, que dispõe sobre a governança interfederativa das regiões metropolitanas, o PDUI é compreendido pela seguinte estrutura básica: instância executiva; instância colegiada deliberativa; organização pública com funções técnico-consultivas; sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

A elaboração do PDUI objetiva institucionalizar as ferramentas de governança metropolitana que contribua para o planejamento urbano integrado das RMs, capaz de mitigar as problemáticas existentes no campo da gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs) (SILVA *et al.*, 2018).

### 3.4. Modelo Analítico

Segundo os conceitos de economia de proximidades, governança territorial e do modelo brasileiro de governança metropolitana, emerge da literatura mobilizada o seguinte modelo analítico teórico, conforme **Figura 1** abaixo.



**Figura 1:** Modelo Analítico. Fonte: Autor.

Em vista disso, apoiou-se nesse modelo analítico para efetuar a fase qualitativa de coleta de dados secundários e, em seguida, realizar as análises pertinentes.

## 4. Estudo de caso

### 4.1. Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

A RMF foi instituída pela Lei complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, coadunando os municípios de Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz. Em seguida, municípios por emancipação de distritos foram incorporados: Maracanaú (LC federal nº 052/1986), Guaiuba, Eusébio, Itaitinga (LC estadual nº 018/1999). Também houve expansões por incorporações geográficas dos municípios: Horizonte, Pacajus, Chorozinho, São Gonçalo do Amarante (LC estadual nº 018/1999), Pindoretama, Cascavel (LC estadual nº 078/2009), Paracuru, Paraipaba, São Luís do Curu e Trairi (LC estadual nº 144/2014). Atualmente, a RMF possui 19 municípios, 4.051.744 habitantes e ocupa uma área de 7.440.053 km<sup>2</sup> (IBGE, 2019).

A cidade de Fortaleza possui uma densidade demográfica de 7,8 mil habitantes por km<sup>2</sup>, o que equivale a mais de 12 vezes a densidade da RMF, a maior entre todas as cidades/capitais de RMs do Brasil. A taxa de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza é relativamente alta (96%) e varia de 60% no Município de Pindoretama a 100% nos municípios de Fortaleza e Eusébio (IPEA, 2015).

A capacidade de governança do arranjo institucional da RMF encontra-se a cargo do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza (CDM) e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza (FDM), de acordo com a Lei complementar estadual nº 18/1999. Entretanto, esses instrumentos de gestão metropolitana encontram-se inativos. O CDM teve o seu último registro de atuação em 2005 e o FDM sequer teve qualquer atuação ao longo de sua existência legal (IPEA, 2015). Atualmente, ambos os instrumentos encontram-se inativos.

Com o intuito de ativar os instrumentos de governança, o Governo do Ceará instaurou a Instância Colegiada Deliberativa (ICD), por meio do Decreto nº 32.490/2018. O decreto tem como objetivo promover a articulação e coordenação entre Estado, municípios integrantes da RM e sociedade civil, dos trabalhos relativos ao acompanhamento e aprovação do PDUI.

Na mesma direção, a Lei complementar nº 180, de 18 de julho de 2018, dispõe sobre o Programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará, denominado “Ceará um Só”. Os instrumentos propostos para a implementação da gestão interfederativa são os seguintes: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; planos setoriais interfederativos; Sistema Integrado de Alocação de Recursos (SIAR); operações urbanas consorciadas interfederativas; consórcios públicos, parcerias público-privadas interfederativas; plano plurianual participativo.

A Secretaria das Cidades, por meio da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (CODUR), subsidiará a tomada de decisões nas Instâncias Executiva e Colegiada Deliberativa. Todavia, o PDUI da RMF ainda está em fase de discussão, conforme informativo da Secretaria de Cidades do Estado do Ceará. De acordo com a Secretaria, a produção deverá demorar, contrapondo-se aos PDUIs das demais regiões metropolitanas do estado (Sobral e Cariri), que já tiveram suas propostas enviadas à assembleia legislativa. Dessa maneira, a ausência de um órgão de controle específico em nível metropolitano ou mesmo estadual deixa aos municípios a missão de gestão de uso do solo.

#### **4.2. Região Metropolitana do Cariri (RMC)**

A Região Metropolitana do Cariri (RMC) está situada a uma distância média de 600 km de duas metrópoles regionais nordestinas, Fortaleza e Recife. Segundo a Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará, as três cidades principais (Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha) mantêm vínculos estreitos tanto em termos de proximidade geográfica quanto relacional. Essa conurbação formada pelos três municípios denominada CRAJUBAR representa um núcleo urbano polarizador.

O Cariri é a segunda região urbana mais expressiva do Estado do Ceará. Essa região metropolitana é, atualmente, composta por nove municípios: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaguá, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri. A RMC possui uma área total de 5.456,01 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). De acordo com o IBGE, possui uma população estimada de 601.817, configurando-se como uma das RMs que mais cresce em termos populacionais entre as 23 regiões metropolitanas do interior do Nordeste.

A Lei complementar nº 78, de 26 de junho de 2009, que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração Regional do Cariri (CONDIRC) e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri (FDMC). O FDMC tem como finalidade dar suporte financeiro, mediante financiamento sob a forma de empréstimo ou fundo perdido, para execução de ações da RMC. O CONDIRC é a instância de representação regional composta pelos municípios da região. De acordo com Pais (2014), caberá ao Conselho tratar das questões político-institucionais referentes às instâncias de representação e de gestão regional.

O Plano de Trabalho do PDUI da RMC iniciou suas ações em maio de 2017. O objetivo do plano foi elaborar diagnóstico e diretrizes de ação para os próximos dez anos, conforme definido pelo Estatuto das Metrópoles. Nesse período, devem ser delimitadas ações de curto, médio e longo prazo, identificando, por sua vez, os agentes responsáveis por cada uma das diretrizes/ações.

O processo de elaboração do PDUI da RMC caracterizou-se por dois enfoques: as ações técnicas (AT) e ações participativas (AP), por exemplo, seminários, oficinas de diagnóstico e audiências municipais. Esses enfoques se dividem em três etapas: i. procedimentos preliminares; ii. elaboração do diagnóstico e de diretrizes de ação metropolitana; e iii. minuta de lei do PDUI.

Por meio das demandas do processo participativo junto à população local, os temas mais sensíveis a esse contexto metropolitano foram consolidados nas FPICs da RMC. Nessa análise, dois temas principais revelaram-se: desenvolvimento sustentável (meio ambiente, saneamento e recursos hídricos) e mobilidade urbana.

Nesse seguimento, por meio do Decreto nº 32.490/2018 foi instituída a Instância Colegiada Deliberativa da RMC com objetivo de promover a articulação e coordenação entre governo estadual, municípios integrantes da Região Metropolitana do Cariri e sociedade civil. Esse colegiado deverá ter caráter deliberativo e servirá para o monitoramento da elaboração e da implementação das diretrizes oriundas do PDUI.

Fazendo uso de plataforma digital, os cidadãos puderam participar e opinar sobre os problemas e soluções para a RMC. Para tanto, no site do PDUI da RMC foi disponibilizado o questionário “A Metrópole que temos”, que serviu para avaliar questões estratégicas da RMC. Outro instrumento, “A Metrópole que queremos”, foi utilizado para colher propostas para a resolução dos problemas identificados.

A minuta de lei do PDUI encontra-se em estágio de avaliação pelo Governo do Estado do Ceará para, em seguida, ser enviada à assembleia legislativa. A Frente Parlamentar Intermunicipal pela RMC, formada por vereadores dos nove municípios da RMC, trabalha para a aprovação do PDUI da RMC. Ressalta-se que a minuta de lei, após aprovada na assembleia legislativa e, portanto, efetivada como lei, terá que ser compatibilizada posteriormente nos Planos Diretores Municipais e leis correlatas em nível municipal, assim como as leis hierarquicamente superiores e estruturais do Estado.

### 4.3. Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)

Criada em 1995, pela Lei complementar estadual nº 58/95, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) é composta por sete municípios e possui área de 2.331 km<sup>2</sup>. Integram a RMGV os municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. A metrópole possui uma população estimada de 2.006.486 habitantes, de acordo com o Portal de Indicadores da Cidade de Vitória (Prefeitura Municipal de Vitória, 2021).

Com a Lei complementar nº 318/2005, o sistema gestor da RM da Grande Vitória foi reestruturado. Essa norma criou o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e autorizou o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit).

O Comdevit é uma instância de caráter deliberativo formada por representantes do Governo do Estado designados pelo governador; um representante de cada município da RM da Grande Vitória e três representantes da sociedade civil, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (Famopes). Cabe ao Comdevit delimitar as FPICs da RM da Grande Vitória.

O Fumdevit possui o propósito de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas. Os recursos são aportados ao Fumdevit para projetos específicos da carteira de projetos aprovados pelo Comdevit, sendo o Governo do Estado responsável por 60% e os governos municipais por 40% dos recursos dimensionados para a realização de cada projeto. Tais entes devem incluir, em seus respectivos orçamentos anuais, as previsões de recurso para o Fumdevit. A aplicação dos recursos do fundo é gerida por um Comitê Gestor (IPEA, 2018).

Outra estratégia de gestão foi a designação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) para exercer as atividades de órgão de apoio técnico e de Secretaria Executiva do Comdevit no que tange à assessoria técnico-administrativa e à operacionalização dos recursos orçamentários. O secretário executivo do Comdevit é o diretor-presidente do IJSN. A Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (Cagem) tem como atribuição exercer as funções de Secretaria Executiva do Comdevit e de execução orçamentária. Para isso, a Cagem encontra-se subordinada hierarquicamente ao diretor-presidente do IJSN.

O Comdevit criou as Câmaras Temáticas Especiais (CATES), o Grupo Executivo (GE) e os Grupos de Trabalho (GTs). O regimento interno estabelece que o Comdevit reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por trimestre para programação de suas ações, prestação de contas do Fumdevit e apreciação de assuntos de interesse da RM da Grande Vitória (SILVA *et al.*, 2018).

A elaboração do PDUI-RM da Grande Vitória se deu via Edital de Pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). Dividido em quatro volumes, o livro “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória” é uma síntese do planejamento para os próximos 30 anos da RMGV, nas áreas de desenvolvimento econômico, mobilidade urbana, meio ambiente e ordenamento territorial.

O PDUI-RM da Grande Vitória contemplou o conteúdo mínimo estabelecido no Estatuto da Metrópole. Dessa forma, a Região Metropolitana da Grande Vitória é a primeira do país a implementar o Plano de Desenvolvimento Urbano e Integrado, aprovado e transformado em legislação. A Lei complementar nº 872 instituiu o PDUI da RMGV, em 7 de dezembro de 2017.

### 4.4. Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

A RMBH foi instituída em 1973 pela Lei complementar nº 14, inicialmente composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. De 1989 a 2002, a RMH incorporou 20 municípios, além de introduzir a figura do Colar Metropolitano, hoje composto por 14 municípios do entorno da RMBH.

Em 1974, foi criado o ente gestor da RMBH, sob a forma de uma autarquia estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), a qual foi extinta em 1996. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 65/2004, ocorreu a reorganização das RMs mineiras resultante de convergência de esforços de atores da metrópole (MACHADO; PIRES, 2019, p. 25).

Em 2006, com a aprovação das Leis complementares nº 88, nº 89 e nº 90, foi estabelecido o novo arranjo institucional para a gestão e planejamento da RMBH. Foram definidos como órgãos de gestão da RMBH

a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, e como órgão de suporte técnico e de planejamento a Agência de Desenvolvimento Metropolitanano – Agência RMBH.

Na nova Assembleia Metropolitana, têm assento, na mesma proporção, representantes do Estado e dos municípios – o chamado princípio da paridade foi implementado. Já no Conselho Deliberativo, foi formatado um modelo de representação que leva em conta a representatividade de cada ente federativo. No novo equilíbrio buscado, procurou-se ter em vista o peso relativo dos diferentes agentes, e foi contemplada a participação direta da sociedade na governança metropolitana (MACHADO; PIRES, 2019, p. 25).

Foram definidos também os instrumentos de gestão metropolitana, que funcionam como dois pilares do sistema: um de planejamento, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) ou Plano Metropolitanano; e outro financeiro, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitanano.

Um aspecto importante da governança metropolitana em Minas Gerais é o conjunto de iniciativas oriundas da sociedade civil. Por exemplo, o Observatório das Metrôpoles, a ONG Instituto Horizontes, o Consórcio Público “Mulheres das Gerais” e a coalizão de dez municípios da RMBH denominada “Rede 10”. Formalmente, os dois representantes da sociedade organizada que integram o Conselho Deliberativo são eleitos em uma Conferência Metropolitana. Todavia, visando à ampliação desse espaço garantido para a sociedade organizada, os dois representantes no Conselho Deliberativo e seus respectivos suplentes adotaram a estratégia de compartilhar seus respectivos “mandatos” com outros representantes da sociedade civil. Assim, foi constituído informalmente um colegiado ampliado (MACHADO; PIRES, 2019).

Para o exercício do planejamento, foi criada a Agência de Desenvolvimento Metropolitanano de Belo Horizonte (ARMBH), encarregada de produzir estudos e políticas públicas determinadas pela Assembleia Metropolitana e pelo seu Conselho Deliberativo. Sua missão é promover o desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. De acordo com o art. 4º, da LC nº 107/2009, que instituiu a agência, compete à ARMBH:

- Promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no PDUI;
- Propor estudos técnicos de interesse regional, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos municípios integrantes da RMBH;
- Propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos municípios integrantes da RMBH com o PDUI.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitanano é constituído de 50% dos recursos do Estado e 50% do conjunto dos 34 municípios da RMBH, sendo a contribuição dos municípios proporcional às suas receitas líquidas. Compõem ainda o fundo: dotações orçamentárias, transferências do governo federal, operações de crédito internas ou externas, doações e outros.

Antes mesmo da estruturação da ARMBH, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), em 2008, contratou a Fundação Ipead para a elaboração do PDDI-RMBH. O programa foi elaborado pelo Cedeplar da UFMG, com a participação de pesquisadores da PUC Minas e da UEMG. Uma vez estruturado o PDDI, a ARMBH assumiu a guarda técnica do plano (MACHADO; PIRES, 2019, p. 29). A elaboração do PDDI-RMBH, sob responsabilidade direta de instituições de ensino superior, representou algo inédito no planejamento metropolitanano no Brasil.

De acordo com a ARMBH, o PDDI-RMBH, desenvolvido entre os anos de 2009 e 2011, resultou na produção de Eixos Temáticos Integradores (ETIs) para orientar as políticas e os programas do PDDI-RMBH: Urbanidade, Acessibilidade, Seguridade e Sustentabilidade. A partir das discussões nos Ciclos das Oficinas Públicas, as propostas foram reunidas em 23 políticas ligadas diretamente aos quatro Eixos Temáticos Integradores, acrescidas de duas políticas na dimensão estruturante da Territorialidade, e três políticas na dimensão estruturante da Institucionalidade, perfazendo assim um total de 28 políticas metropolitananas integradas e respectivos programas e projetos prioritários. Foram incorporadas diretrizes definidas nos planos diretores municipais e nas políticas e programas existentes nos vários órgãos setoriais da administração estadual e federal.

O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 74/2017, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, foi enviado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), em dezembro de 2017, pelo Governo do Estado. A previsão era que o projeto fosse aprovado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais antes de expirar o prazo inicial estipulado pelo Estatuto da Metrópole (Lei federal nº 13.089/2015), que seria até janeiro de 2018. Entretanto, o projeto ainda está na ALMG e encontra-se atualmente com *status* de arquivado.

## 5. Discussões

Analisou-se as regiões metropolitanas selecionadas, a partir dos conceitos de economia de proximidades e de governança territorial. Dessa contraposição teórico-empírica, foram propostas as terminologias: Economia de Proximidade Metropolitana (EPM) e Governança Territorial Metropolitana (GTM).

Como os instrumentos de governança da RMF e da RMC encontram-se em estágios embrionários, não é possível identificar as ferramentas empreendidas para atender os princípios incorporados pelas práticas de governança territorial. Ambas as RMs possuem os instrumentos de governança formalizados pela LC nº 180/2018, porém em estágios evolutivos diferentes. Na RMF, os instrumentos estão inativos e sem previsão para iniciar o processo de construção do PDUI. Na RMC, o plano de trabalho proposto inicialmente foi executado e chegou-se a uma minuta de lei. Porém, o plano encontra-se aguardando envio à assembleia legislativa. Desse modo, todos os instrumentos de governança interfederativa encontram-se inoperantes.

Assim sendo, foram analisados os instrumentos de GTM estabelecidos pela RMGV e da RMBH, conforme **Tabela 1** abaixo. Os mecanismos de GTM são reconhecidos como fundamentais para o desenvolvimento de práticas de gestão mais democráticas e para equilibrar duas possibilidades iminentes na arena metropolitana, cooperação *versus* conflito.

**Tabela 1:** Instrumentos *versus* Princípios de GTM na RMBH e RMGV

Governança Territorial Metropolitana					
RMs	Concertação	Comunicação	Equidade	Ética	Institucionalidade
<b>RMGV</b>	PDUI aprovado e transformado em legislação (LC nº 872).	Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), entretanto, não é uma instituição exclusiva para a governança da RM.	Conselho Metropolitan de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit); Famopes.	A prestação de contas da RM não é de fácil acesso. As despesas do IJSN e do Fumdevit estão hospedadas com as demais contas do Estado.	Fundo Metropolitan de Desenvolvimento (Fumdevit): Governo do Estado responsável por 60% e os municípios por 40%.
<b>RMBH</b>	PDDI não aprovado. A minuta gerou 28 políticas integradas, incorporando as diretrizes dos planos diretores municipais.	Agência de Desenvolvimento da RMBH, uma instituição exclusiva para a governança da RM.	Assembleia Metropolitan; Conselho Deliberativo; Conferência Metropolitan.	Publicação da prestação de contas da ARMBH e do Fundo Metropolitan.	Fundo Metropolitan de Desenvolvimento: 50% dos recursos do Estado e 50% do conjunto dos 34 municípios da RMBH (a contribuição é proporcional às receitas líquidas).

Fonte: Autor.

Considera-se que a governança territorial em uma região metropolitana é de fato estabelecida com os esforços empreendidos na produção e na aprovação da minuta de lei que institui o PDUI, compreendido dessa forma, como a gênese do projeto-território. Entretanto, vale destacar o caso da RMBH. Apesar de não ter a minuta de lei aprovada, seus instrumentos de governança encontram-se ativos e operantes, como é o caso da ARMBH implantada no ano de 2009.

Por isso, são os mecanismos de governança, consubstanciados na institucionalização do PDUI ou nas articulações informais dos agentes, que promovem a ativação das proximidades geográficas e não geográficas. Conforme definido por Torre e Beuret (2012, p. 12), as proximidades são “potenciais que precisam ser ativados ou mobilizados” pela governança territorial, com vistas a obter uma proximidade territorial. À vista disso, destaca-se no **Tabela 2** abaixo as “proximidades” identificadas na RMF e na RMC.

**Tabela 2:** Estado da Economia de Proximidades Territoriais na RMF e RMC

RMs	Economia de Proximidade Metropolitana			
	Prox. Geográfica	Prox. Não Geográfica	Prox. Eletrônica	Prox. Territorial (instrumentos desejados)
<b>RMF</b>	Baixa variabilidade dos serviços de transporte, consolidando o núcleo satelitizado de Fortaleza com subúrbios longínquos. Apenas três municípios possuem plano de mobilidade.	Instrumentos de gestão metropolitana inativos. Apenas seis municípios com planos diretores vigentes.	Não existe uma rede de conexão entre os municípios da RMF.	Não se identifica.
<b>RMC</b>	Baixa variabilidade dos serviços de transporte, reforçando o núcleo urbano polarizador e a macrocefalia urbana de Juazeiro do Norte. Nenhum município possui plano de mobilidade.	Instrumentos de gestão metropolitana em produção. Apenas dois municípios com planos diretores vigentes.	Plataforma digital utilizada para a produção da proposta do PDUI, mas desabilitado o canal de comunicação.	Os municípios compartilham uma forte cultura comum pautada, sobretudo, na religiosidade. Fator que poderia ser mobilizado para gerar outras proximidades.

Fonte: Autor.

A proximidade geográfica metropolitana em ambas as RMs, de Fortaleza e do Cariri, precisam suplantar a situação de RM monodispersa (monocêntrica e estendida; sistema viário radioconcêntrico), para uma situação de policompacta (policêntrica e compacta; sistema viário organizado em rede), estimulando e facilitando o fluxo de pessoas e mercadorias.

Além do provimento e da reconfiguração das infraestruturas físicas necessárias para a conectividade física, existe a necessidade de estimular a conectividade virtual, ou seja, a proximidade eletrônica nas RMs analisadas. No âmbito metropolitano, poder-se-ia idealizar redes regionais para o desenvolvimento de projetos colaborativos interfederativos com produção e compartilhamento de ciência e tecnologia. O Município de Juazeiro do Norte na RMC se notabilizou por sancionar a primeira Lei municipal (LC nº 117/2018) de inovação e *smart city* do Brasil. Esse é um caso que, por exemplo, poderia desdobrar-se em um projeto de RM inteligente.

Espera-se que com a implantação do PDUI, a RMF e a RMC possam fortalecer suas proximidades institucionais estabelecidas, as quais permanecem inoperacionais. Para o empreendimento da proximidade não geográfica metropolitana nas RMs, sugere-se a ativação e o fortalecimento da cidadania metropolitana, estimulando o sentimento de pertencimento e, para isso, algumas estratégias são apontadas, por exemplo: fóruns e seminários; construção de objetivos comuns por meio de um projeto-território; inter-relações com instituições regionais (Estado, organizações públicas e privadas, centros de pesquisa, universidades, associações *etc.*); arenas e canais de concertação para criação de sinergias (municípios-RM-cidadão).

Assim, infere-se que os diferentes tipos de proximidade se baseiam no raciocínio circular, ou seja, se reforçam mutuamente em processo de retroalimentação positiva. A outra ideia é de que certos tipos de proximidade precisam ser ativados primeiro. Dessa forma, argumenta-se que existe uma hierarquia entre as proximidades, mesmo estando intimamente relacionadas, por exemplo, a proximidade geográfica ou eletrônica poderia potencializar as proximidades não geográficas. Uma vez que esse processo retroativo esteja operacionalizado, chega-se a uma proximidade do tipo territorial. E, na hipótese admitida, somente a governança territorial interfederativa seria capaz de estimular, ativar, criar e recriar as proximidades territoriais.

## 6. Considerações finais

Considerou-se no modelo teórico, a governança territorial como uma ferramenta capaz de configurar e reconfigurar RMs, por meio de compromissos, acordos e convenções. Posto isso, e com base na literatura, é possível concluir que, quanto mais democrática e plural forem as estruturas de governança territorial, ou seja,

envolvendo os atores implicados, mais provável será a possibilidade de êxito da região metropolitana. Consequentemente, espera-se que as articulações desencadeadas a partir de estruturas de governança sejam capazes de transformar efetivamente projetos em políticas integradas de desenvolvimento local.

Para que a proximidade geográfica torne-se uma vantagem competitiva para as regiões metropolitanas, os gestores devem empreender esforços para desenvolver proximidades não geográficas, facilitando a implantação de projetos colaborativos. Nesse sentido, um modelo de governança interfederativa implementado com esse objetivo, deveria propor, por exemplo, projetos capazes de mobilizar a interação dos indivíduos pertencentes aos municípios que integram as RMs através de proximidade eletrônica e, assim, elevar o grau de desenvolvimento tecnológico e de troca de conhecimento.

Partindo do pressuposto de que o modelo de governança da RMF e da RMC ainda não foram estabelecidos, os instrumentos de governança e as políticas integradas interfederativas deveriam ser empreendidas no sentido de viabilizar a oferta de FPICs capazes de produzir as proximidades e o fortalecimento do sentimento de pertencimento metropolitano. A partir dos modelos executados na RMBH e RMGV, as RMs do Estado do Ceará poderiam realizar estratégias de *benchmarking*.

Todavia, entende-se que não existe um modelo de governança bem-sucedido que possa ser replicado indiscriminadamente, como uma “receita de bolo”. Em outras palavras, não existe um modelo “perfeito”, embora existam modelos que foram testados e funcionam bem dentro das suas realidades. No entanto, cada região metropolitana possui características singulares que devem ser consideradas antes de implantar um modelo de governança interfederativa. Por isso, a importância de se compreender os mecanismos de relação da governança territorial com os distintos tipos de proximidades. Em outras palavras, a partir do conhecimento dos gestores públicos das proximidades existentes ou não na RM, poder-se-á empreender modelos de governança interfederativo para ativar, criar ou fortalecer as proximidades e, consequentemente, o sentimento metropolitano.

Os limites desta pesquisa apontam para a necessidade de confrontação das hipóteses levantadas com dados primários coletados por meio de uma pesquisa de campo nas RMs selecionadas. Assim, como também, sugere-se para futuras pesquisas a ampliação da amostra tanto com regiões metropolitanas estabelecidas com instrumentos de governança interfederativa formalizados como com regiões metropolitanas sem instrumentos instituídos e formalizados.

### Referências bibliográficas

- BELLET M. *et al.* Economies de Proximités. **Revue d’Economie Régionale et Urbaine**, nº 3, 1993.
- BENKO, G. A recomposição dos espaços. In: **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 1, nº 2, pp.7-12, março, 2001.
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. **Os recursos de territórios e os territórios de recursos**. Geosul, Florianópolis. v. 16, nº 32, p. 31-50, 2001.
- BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003.
- BOSCHMA R. **Proximité et innovation**. *Économie rurale*. nº 280, p. 8-24, mars-avril, 2004.
- BOSCHMA R. **A Proximity and Innovation: A Critical Assessment**. *Regional Studies*. Vol.39, nº 1, p.61-74, 2005.
- BOUBA-OLGAO O.; GROSSETTI M. Socio-économie de la proximité. **Revue d’Économie Régionale et Urbaine**. nº 3, p. 311-328, 2008.
- BOURDEAU-LEPAGE L.; HURIOT J.-M. **Proximités et interactions: une reformulation**. *Géographie, économie, société*. Vol. 11, p. 233-249, 2009.
- BOURDIN, A. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRÉCHET, J. P.; DESREUMAUX, A. Pour une théorie de l’entreprise fondée sur le projet. **Revue sciences de gestion**. nº 45, pp. 109-148, 2001.

COLLETIS-WAHL K. *et al.* Introduction générale. Les dynamiques territoriales : quelles nouveautés ? **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, v.2, p.147-157, 2008.

DEBARDIEUX, B. *et al.* **Spatialités et territorialités du tourisme**. Dialectique du flux et de l'ancrage dans les Alpes. Civilisation – Tourisme, mobilités et altérités contemporaines, Vol.57, n° 1-2, p.75-89, 2008.

EHLINGER, S. *et al.* Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisation ? **Revue française de gestion**. Vol. 33, n° 170, p. 155-171, 2007.

GILLY, J-P., TORRE, A. **Dynamiques de proximité**. Paris: L'Harmattan, 2000.

GILLY, J-P., TORRE, A Proximidad y dinámicas territoriales. In: BOSCHERINI, F.; POMA, L. (comps.). **Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas**: el rol de las instituciones en el espacio. Ed Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2001.

GIROUX, N. L'étude de cas. In: GIORDANO, Y. **Conduire un projet de recherche**: Une perspective qualitative. Editions EMS: Colombelles, p. 42-84, 2003.

HLADY-RISPAL, M. **La méthode des cas, application à la recherche en gestion**. Bruxelles: De Boeck University, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC**. 2008.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE. **Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas**. 2019.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Governança Metropolitana no Brasil**: caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/151013\\_relatorio\\_analise\\_fortaleza\\_2.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/151013_relatorio_analise_fortaleza_2.pdf). Consultado em: 15 de out. 2019.

IPEA. Brasil Metropolitano em foco Desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole. Org.: Margut, Bárbara et al. v. 4, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410\\_brasil\\_metropolitano\\_em\\_foco.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco.pdf). Consultado em: 15 de jan. 2021.

LEVY, J.; LUSSAULT, M. Espace. **Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés**. Lévy J. et Lussault M. (éd.), Éditions Belin. p. 325-333, 2003.

LOILIER T. Innovation et territoire: Le rôle de la proximité géographique ne doit pas être surestimé. **Revue française de gestion**, n° 200, p.15-35, 2010.

LOILIER, T.; TELLIER A. La configuration des réseaux d'innovation: une approche par la proximité des acteurs. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, octobre, p. 559-580, 2001.

MACHADO, G. G.; PIRES, M. C. A concepção da governança da RMBH e de seu braço técnico: 10 anos da agência de desenvolvimento da região metropolitana de Belo Horizonte. In: Agência de Desenvolvimento da RMBH. **Pensar metropolitano: 10 anos de implantação da agência RMBH**. Org. Santos, Diego et al. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2019. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/ebook-Pensar-Metropolitano.pdf>. Consultado em: 25 de mar. 2020.

MOINE, A. Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. **L'Espace géographique**. Vol.2, Tome 35, p. 115-132, 2006.

PAIS, Henrique Luiz Rodrigues. **Região Metropolitana do Cariri – R.M.C**: uma análise a partir da política de desenvolvimento territorial. Universidade Federal do Ceará – UFC / Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP. Fortaleza, 2014, p. 162.

- PECQUEUR, B. O **Desenvolvimento Territorial**: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. Raízes, Campina Grande. V. 24, nº 1 e 2, p. 10-22, 2005.
- PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ; LEMOS (orgs.). **Economia e Território**. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2005.
- PIRES, E. L. S. Dynamiques et défis de la gouvernance territoriale dans l'État de São Paulo au Brésil: une analyse critique. **Anais do 7º Colóquio Internacional sobre Proximidades**, França, Tours: Université François-Rabelais, 20-22 de maio de 2015.
- PIRES, E. L. S. *et al.* O papel das práticas de governança territorial e da economia de proximidades na ativação de sinergias entre os atores locais. In: SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. **Anais do 54º Congresso SOBER**, Maceió, 14 a 17 de agosto de 2016.
- Prefeitura Municipal de Vitória. **Portal do Observatório de Indicadores da Cidade de Vitória - OBSERVAVIX**. Assessoria do Observatório de Indicadores, 2021. Disponível em: <https://observavix.vitoria.es.gov.br/tema/38/indicador/262>. Consultado em: 11 jul 2021.
- RALLET, A. L'économie de proximités. **Anais do Colóquio Dynamiques de Proximité**. Marselha, GREQAM, 27-28 janeiro, 1999.
- RALLET, A.; TORRE, A. **Proximity and localization**. *Regional Studies*. v.39, nº 1, p.47-60, 2005.
- RAULET-CROSET, N. La dimension territoriale des situations de gestion. **Revue Française de Gestion**. nº 184, 4, 2008-06-23, p.137-150, 2008.
- SILVA, L. T. *et al.* **Projeto governança metropolitana no Brasil adequação dos arranjos de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado**: o caso da região Metropolitana da Grande Vitória. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2018.
- TALBOT, D. Clusterisation et délocalisation: Les proximités construites par Thales Avionics. **Revue française de gestion**. nº 234, p.15-26, 2013.
- THIERTART, R.-A. *et al.* **Méthodes de Recherche en Management**, 4e édition Dunod, Paris, 2014.
- TORRE, A.; FILIPPI, M. **Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux**. Paris: Inra Editions, 2005.
- TORRE, A. Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. **Revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques - Pour**, juin, nº 209-210, 2011.
- TORRE, A.; WALLET, F. La Gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires. In: Resmini, L., Torre, A. (eds). **Competitivita Territoriale: Determinanti e Politiche**. Franco Angeli, Milan, 2011.
- TORRE, A.; BEURET, J. **Proximités territoriales**. Paris: Economica, 2012.
- YIN, R. **Case study Research, Design and Methods**. Second Edition. Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, Vol.5, 1994.



Este artigo é distribuído nos termos e condições do *Creative Commons Attributions/Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual (CC BY-NC-SA)*.