

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**HORÁCIO MONTESCHIO**

**LUCIANA ALBUQUERQUE LIMA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Horácio Monteschio; Luciana Albuquerque Lima – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-845-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



# XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

## DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

---

### **Apresentação**

1. DAS EXTERNALIDADES REGIONAIS NA GOVERNANÇA METROPOLITANA, da autoria de Marcelo Luiz Coelho Cardoso apresentou as possibilidades de governança metropolitana funcional como mecanismo eficaz para possível solução de questões ambientais diante da necessidade de soluções dos problemas decorrentes do fenômeno crescente da urbanização. Considerando a crescente relação de dependência entre cidades atualmente, inevitáveis problemas surgem desse intercâmbio, entre metrópoles próximas, causados por variados fatores. A partir de uma base conceitual subjacente de governança, que corresponde ao processo pelo qual uma determinada sociedade se dirige, é possível encontrar uma governança metropolitana efetiva e capaz de responder às demandas ambientais.

2. GLOBALIZAÇÃO E DINÂMICA SOCIOESPACIAL URBANA: ANÁLISE DA OCUPAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM, da autoria das Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva , Tatiane Rodrigues de Vasconcelos, foi desenvolvido o texto pelas autoras, tendo como ênfase preponderante três objetivos: 1) tratar sobre a globalização e a problemática urbana; 2) conhecer como se deu a dinâmica socioespacial urbana no Brasil; 3) verificar como ocorreu o processo de ocupação da Região Metropolitana de Belém. Utiliza-se o método de procedimento bibliográfico. Conclui-se que a dinâmica socioespacial urbana na Região Metropolitana de Belém ocorre com segregação.

3. REFLEXÕES CRÍTICAS À CIDADE EM REGIÃO METROPOLITANA NA GARANTIA DE DIREITOS, da autoria de Walber Palheta De Mattos , Bruno Soeiro Vieira, o qual apresentou reflexões críticas e interdisciplinar sobre a cidade como território concreto na garantia de direitos, sua trajetória enquanto ente federativo no âmbito da região metropolitana, sua condição de interdependência interfederativa, e os elementos constitucionais do pacto federativo, o Supremo Tribunal Federal, a lei e o cenário multifacetado da governança metropolitana e sua repercussão na efetividade de direitos fundamentais, capazes de garantir a dignidade humana aos habitantes das metrópoles brasileiras.

4. TOMBAMENTO E ENTORNO: EMBATES ENTRE OS INTERESSES PÚBLICO E PRIVADOS E POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS DE CONCILIAÇÃO, da autoria de Nathalie Carvalho Candido, a qual fez uma abordagem histórica das décadas subsequentes à edição do Decreto-Lei nº 25/37, norma brasileira de tombamento, as cidades se ampliaram e se

modernizaram, a construção civil e o mercado imobiliário se expandiram, assim como o conceito de patrimônio cultural. Neste contexto, os litígios entre os particulares e poder público se acentuaram. Por igual analisou algumas estratégias que poderão articular interesses públicos e privados e maximizar a proteção aos bens imóveis tombados, tais como a transferência do direito de construir e as políticas públicas de desenvolvimento do sentimento de pertença nos cidadãos.

5. RAZÕES PARA A PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO À LUZ DO AGIR COMUNICATIVO, da autoria de Mozart Victor Ramos Silveira, qual trata da questão do planejamento urbano sobre o viés participativo, com ênfase no IPTU progressivo no tempo. Para isso, apresenta-se a teoria de base, o agir comunicativo de Habermas e os seus conceitos fundamentais. Após isso, trabalha-se com o marco jurídico legislativo do âmbito federal ao municipal de Belém. Por fim, analisa-se questões relacionadas à participação, e a sua importância na elaboração de políticas públicas urbanísticas.

6. DA AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DAS ENTIDADES REGIONAIS, da autoria pro ilustre professor Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides, segundo o qual apresenta estudo sobre a posição federativa do Município e as possibilidades de governança metropolitana funcional como mecanismo eficaz para possível solução de questões ambientais diante da necessidade de soluções dos problemas decorrentes do fenômeno crescente da urbanização. Considerando a crescente relação de dependência entre as cidades na atualidade, inevitáveis problemas surgem desse intercâmbio.

7. PODER PÚBLICO E ASPECTOS DA MORADIA NO BRASIL, da autoria de Juliana Vieira Pelegrini e Sandra Mara Maciel de Lima, pondera sobre a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito à moradia um direito garantido na Constituição Federal de 1988, trouxe ao debate uma reflexão sobre como o Estado pode agir a fim de garantir que a ocupação e a revitalização do espaço urbano ocorram sem gerar processos de gentrificação.

8.A LEI nº 13.465/17 E O PARADIGMA PERUANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM EXAME DE SUA ADEQUAÇÃO AO DIREITO BRASILEIRO, sendo autores Antonio Carlos Apolinario De Souza Cardoso e Carla Carneiro Bichara, faz profunda análise sobre a Lei nº 13.465/17 alterou profundamente a disciplina da regularização fundiária urbana. ressaltou a vigência da normativa a qual propõe desburocratizar o procedimento, para tanto inova com disposições que simplificam e propiciam a regularização jurídica de imóveis e postergam ou dispensam exigências de natureza urbanística e

ambientais. Como ponto de indagação fixou a temática no aspecto atinente a: em que medida a Lei 13.465/17 se adéqua ao direito brasileiro?. A hipótese levantada é que a norma, se aplicada exclusivamente, se afasta das diretrizes legais e não segue ao encontro da efetivação do direito à moradia (art. 6º CF).

9. A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO CHIQUINHA GONZAGA: UMA ANÁLISE DO DISCURSO DO PROCESSO DE CONSCIENTIZAÇÃO DO SUJEITO, da autoria do professor Ricardo Nery Falbo e André Luiz de Carvalho Matheus, no qual apresenta uma problematização da história do movimento social Chiquinha Gonzaga, ocupação urbana localizada na zona central do Rio de Janeiro. A história desta Ocupação foi definida pelo discurso de um de seus organizadores e revelou o caráter complexo do processo de conscientização de seus ocupantes. A linguagem do discurso revelou prática política que distinguia os sujeitos entre “educadores” e “educandos”. Esta prática ocorreu em reuniões para a formação e em assembleias para a consolidação da Ocupação. Ela traduziu concepção mecânica e orgânica na constituição do sujeito político com a inclusão e a exclusão da história deste sujeito.

10. AIRBNB E RECONFIGURAÇÃO URBANA: UM ESTUDO DE DIREITO COMPARADO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE NOVA YORK E DE BARCELONA, da autoria de

Isabelle Beguetto Honorio, a qual apresenta estudos sobre os impactos da acomodação turística a partir da plataforma Airbnb na reconfiguração urbana e quais as mais eficientes formas estatais de adequá-la ao uso sadio da cidade. Para isso, faz-se um apanhado histórico do fenômeno da Sharing Economy, movimento no qual o Airbnb se enquadra, para estabelecer as principais teses de defesa e críticas relevantes ao modelo. O texto analisou as experiências internacionais mais relevantes sobre o tema, nomeadamente Nova York e Barcelona, com especial ênfase nos efeitos gerados na cidade pelo uso desenfreado da plataforma de hospedagem.

11. ADEQUAÇÃO DE ELEMENTOS URBANÍSTICOS AO ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: O CASO DO PLANO DIRETOR DE PELOTAS/RS, autores Pablo Alan Jenison Silva e Felisberto Ferreira De Freitas Júnior, no qual se identificam das alterações promovidas na Lei da Acessibilidade e no Estatuto da Cidade com o advento da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Além disso, o texto perquiriu sobre se o Plano Diretor de Pelotas adequou-se às diretrizes estabelecidas pelo novo marco legal. Por

consequente o debate fixou-se em torno dos conceitos e as origens do direito à cidade e do Plano Diretor, as transformações ocorridas nos elementos de urbanização e a realidade de Pelotas.

12.O QUE O DIREITO À CIDADE TEM A VER COM AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA? autores Domingos do Nascimento Nonato e Daniella Maria Dos Santos Dias, o qual tem por objetivo trazer ao lume o problema envolvendo o direito à cidade tem a ver com as pessoas em situação de rua. O texto teve por fundamento referenciais bibliográficos, da CF e do Estatuto da Cidade. Concluíram os autores que faz parte do exercício da cidadania habitar em cidades onde haja distribuição mais justa de oportunidades, com o enfrentamento das acentuadas desigualdades socioespaciais e a melhoria das condições de vida de toda a população.

13.O ENCONTRO ENTRE O INVENTÁRIO E O TOMBAMENTO - EFEITOS JURÍDICOS COMPARTILHADOS E FUNÇÕES COMPLEMENTARES, autor Leonardo Carvalho Gusmão, o qual analisou a reverberação dos efeitos jurídicos do tombamento no inventário. O texto abordou os instrumentos protetivos do patrimônio cultural do art. 216, §1º, da Constituição Federal. formulou investigação sobre o instituto do inventário, assim como seus procedimentos, que são díspares aos do tombamento.

14. OS EFEITOS DA VIOLÊNCIA SOCIAL DA EXPANSÃO DA CIDADE SOBRE AS MEMÓRIAS IDENTITÁRIAS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS: O CASO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PORTO SÃO LUÍS SOBRE A COMUNIDADE DO CAJUEIRO, da autoria de Alexandre Moura Lima Neto, cuja análise de circunscreveu em uma abordagem sobre as comunidades tradicionais passaram a ocupar lugar de destaque quanto às discussões sobre memória e espaço. Ademais suscitou ponto relevante sobre os efeitos da violência social da expansão da cidade sobre as memórias identitárias das comunidades tradicionais, delimitando a discussão no contexto da implementação do Porto São Luís sobre a Comunidade do Cajueiro.

15. URBANISMO ANTECIPATÓRIO, VIGILÂNCIA NATURAL COMUNITÁRIA E PREVENÇÃO DELITIVA, autor Laecio Noronha Xavier, no qual as teorias estratégicas do Urbanismo Antecipatório se apresentam como sendo uma apropriação dos espaços urbanos pelas comunidades, através do sistema de Vigilância Natural Comunitária, representam uma forma de auto-proteção racional e permanente de dissuasão e controle do crime e desmonte de ambientes criminógenos. O texto faz referencia a aspecto pertinente a Prevenção Delitiva na seara da Política Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, em que áreas urbanas apresentam condições privilegiadas para a ocorrência da criminalidade quando alinhados os

elementos do “triângulo do crime”: um infrator, um alvo vulnerável e um ambiente que favorece a prática criminosa.

16. VIOLÊNCIA NO ESPAÇO URBANO DO PARÁ: UMA ANÁLISE Á LUZ DOS DADOS OBTIDOS NO ATLAS DA VIOLÊNCIA 2018, de autoria Helio Jorge Regis Almeida, o qual aborda a violência urbana especificamente no Estado do Pará essa realidade também se faz presente. Busca o presente artigo por intermédio de pesquisa empírica documental á luz dos dados obtidos no Atlas da violência 2018 realizar uma análise da realidade da criminalidade no espaço urbano paraense. O Pará se destacou negativamente no último levantamento de dados o que suscitou preocupação dos pesquisadores no tocante ao tema fazendo-os buscar as causas desse triste fenômeno bem como possíveis soluções a esta problemática.

Horácio Monteschio - UNICURITIBA

Luciana Albuquerque Lima – CESUPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# REFLEXÕES CRÍTICAS À CIDADE EM REGIÃO METROPOLITANA NA GARANTIA DE DIREITOS.

## CRITICAL REFLECTIONS TO THE CITY IN THE METROPOLITAN REGION ON GUARANTEE OF RIGHTS.

Walber Palheta De Mattos <sup>1</sup>  
Bruno Soeiro Vieira

### Resumo

O trabalho apresenta reflexões críticas e interdisciplinar sobre a cidade como território concreto na garantia de direitos, sua trajetória enquanto ente federativo no âmbito da região metropolitana, sua condição de interdependência interfederativa, e os elementos constitucionais do pacto federativo, o Supremo Tribunal Federal, a lei e o cenário multifacetado da governança metropolitana, campo para a experimentação da governança de modelo próprio, repleto de especificidades, numa perspectiva descolonial e, extremamente crítica aos modelos de usos e ocupação do solo metropolitano e sua repercussão na efetividade de direitos fundamentais, capazes de garantir a dignidade humana aos habitantes das metrópoles brasileiras.

**Palavras-chave:** Cidade, Região metropolitana, Pacto federativo, Governança, Garantia de direitos, Teoria crítica

### Abstract/Resumen/Résumé

The paper presents critical and interdisciplinary reflections on the city as a concrete territory in the guarantee of rights, its trajectory as a federative entity within the metropolitan area, its condition of interdependence, and the constitutional elements of the federative pact, the Federal Supreme Court, the law and the multifaceted scenario of metropolitan governance, a field in its own model, full of specificities, in a decolonial perspective and extremely critical to the metropolitan land use and occupation models and their impact on the effectiveness of fundamental rights, capable of guaranteeing human dignity to the inhabitants of Brazilian metropolises.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** City, Metropolitan region, Federative pact, Governance, Guarantee of rights, Critical theory

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de pós graduação em direitos fundamentais da Universidade da Amazônia - UNAMA



## **REFLEXÕES CRÍTICAS À CIDADE EM REGIÃO METROPOLITANA NA GARANTIA DE DIREITOS.**

### **INTRODUÇÃO**

O Direito Fundamental à cidade é um tema complexo que a sociedade tem que enfrentar, seja pela fundamentalidade do direito ao bem estar, à vida, ao ir e vir, ao habitar, trabalhar, como também da autonomia dos entes federativos, de suas fronteiras jurídico geográficas, que podem até estar delimitadas na letra fria da Lei, e determinações constitucionais, mas não conseguem deter a vivacidade da dinâmica social, que necessita para sua compreensão e estudo, elementos de diversas ciências, que corroboram dinamicamente na busca da possibilidade de efetivação do direito à cidade.

A figura da região metropolitana que transcende a compreensão de cidade, é um desafio, a se digerir com complementariedade, as cotidianas vivências que lhe são apresentadas, com movimento vivo, entre aquilo que lhe compõe e passa a compor, aprende e apreende em sociedade multicomposta. Uma malha, complexa de relações de institucionalizações coletivas e pessoais que contrasta com o valor da autodeterminação da pessoa. Assim, a ciência do direito está no cerne da dinâmica em que na contemporaneidade, tem na ciência uma dialogicidade como método e autonomia interativa e discursiva como fundamento. (GUSTIN, 2012)

O pensamento crítico se apresenta como um caminho natural no pensar dinâmico do direito à cidade, com incontáveis desafios que surgem diuturnamente, na proporção de suas particularidades, sendo irrefutável que o direito não está integralmente contido na lei, e independentemente das instituições ou ente federativo envolvido, a mera positivação ou reconhecimento expresso pela estrutura de poder, não são suficientes para garantia do direito à cidade.

A reflexão se coaduna com o entendimento de direito à cidade de Harvey (2014), como um direito de acesso individual ou grupal, e conseqüentemente um direito de mudar e reinventar na proporção dos anseios e desejos da sociedade, consubstanciando-se num direito coletivo que ultrapassa a perspectiva de um direito individual e muito menos personalíssimo, pois reconfigurar a cidade enseja necessariamente num exercício de poder coletivo sobre a dinâmica de urbanização. É um direito liberdade de configurar e reconfigurar a nós mesmos e a nossas cidades, como exercício e garantia de nossos preciosos direitos humanos, mesmo que constantemente violados.

Assim a teoria crítica é instrumento dialógico e dialético para suplantar a errônea idéia de completude, de autossuficiência e de pureza, da norma constitucional ou infra constitucional, pois as mesmas não constroem a realidade, e os desafios do direito à cidade e de todas as suas implicações, precisando do aporte da interdisciplinaridade, na colheita em diversas áreas do saber, na colaboração da busca do direito fundamental à cidade (BARROSO, 2008)

As nuances e complexidades da realidade nos municípios e aglomerações urbanas no Brasil, imprime um ritmo histórico, social e econômico de adequação ao Estado brasileiro, na sua forma de lidar com os desafios apresentados na cidade, e que o modelo tradicional de federalismo, ou de relação com a cidade não se coaduna com o formato no centro articulador de poder, que vai cedendo a uma nova configuração que eleva a importância do Município antes periférico, caracterizando uns modestos passos de descolonialidade. (LIXA, 2015)

Assim, o pacto federativo após diversas mudanças nas décadas seguintes a sua implantação, foi de um modelo inicialmente pautado no dual para o atual modelo da Constituição de 1988 essencialmente cooperativo (BACELAR, 2012) ao Município que é, concretamente a cidade, o reconhecimento devido como ente federativo detentor de autonomia e competências dentre as quais a execução do desenvolvimento urbano e das funções sociais da cidade é garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme determinação do art. 182 da Constituição Federal de 1988.

A nova roupagem do pacto federativo, assume uma forma de descentralização política e reconhecimento da importância do único ente que é territorial, pois é na cidade que os direitos, os conflitos, as ações político econômicas se realizam, e por tais razões há a necessidade de discussão crítica a partir do debate participativo e complementar com a sociedade e Município, entre Municípios, Município, Estado e União. Diálogo, sob o ponto de vista da necessidade da comunicação e da deliberação constante no afã da efetividade e dos direitos sociais, em especial, no direito à cidade, respeitando e ouvindo todos os seus atores, num debate coletivo democrático transparente, plural e intercultural (PINHEIRO; BRAUN; FRANCESCHI, 2015)

No sentido dos desafios em decorrência do aumento populacional e demanda de serviços, o crescimento é geométrico, as cidades vizinhas, sobretudo, próximo as capitais, passam a compor Regiões Metropolitanas, como produto de uma “confusão” e “indefinição” social, econômico, político e urbanístico dos limites das cidades que a compõe, num

primeiro momento por iniciativa do governo federal em 1974/75 em obediência à Constituição de 1967 e depois pelo § 3º do Art. 25 da Constituição de 1988 onde a organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os Estados (GARSON, 2009).

Neste cenário é inevitável a colisão de direitos fundamentais no direito à cidade, ausência de fronteiras aos direitos socioeconômicos e individuais, o que relativiza ou amplia o sentido da cidade; a mitigação e conflito da autonomia dos entes federativos, Estados x Municípios, Município x Município, cidadania x precariedade de direitos sociais e individuais; indefinição e ausência de responsabilidades, como também as autonomias e dependências entre os próprios municípios.

A construção descolonial ora conceituada por Minolo (2008), consiste num desvinculamento de conceitos ocidentais institucionalizados a partir da geopolítica do estado imperial ocidental dos últimos séculos e substituí-lo por uma geopolítica e política de pessoas, grupos sociais e diversas realidades a serem relevadas, de um novo horizonte consciente de construção histórica, política e social no enfrentamento dos desafios para o direito à cidade, uma vez que os problemas são interdependentes, interfederativos, e refletem uns nos outros. Assim a perspectiva crítica e libertadora, torna-se num cenário indissociável de responsabilidades mútuas, e que rompe com lógica centralista autoritária, fundada na colonialidade, gerando esperanças concretas num futuro construído pelos próprios atores sociais e institucionais, em suas pluralidades e especificidades, o que fora historicamente silenciado (LIXA, 2015)

As regiões metropolitanas surgem sob uma perspectiva interdisciplinar, face ao conjunto de elementos que as compõe, consubstanciam em uma relação hipotética entre cidades que na busca do bem-estar na cidade, obrigatoriamente se comunicam, em decorrência da interdependência quase siamesa, como as funções públicas de interesse comum (FPIC) que no entendimento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 1842/RJ, julgada em 06.03.2013, constituem-se em funções públicas e serviços que atendam mais de um município, bem como aqueles que por mais que sejam restritos a um território sejam dependentes, concorrente, confluentes com outro, configurando-se em serviços ou funções supramunicipais, tais como transporte, educação, saúde, saneamento, cultura, economia entre outros, em que não respeitam os limites fronteiriços ou de limitações jurídicas legais, demonstrando cada vez mais a necessidade de fazer uma análise dedicada e criteriosa sobre o ponto de vista da teoria crítica, pontuando

reflexões emancipadoras na ponderação dos direitos e princípios colidentes e a garantia de direitos como produto ou resultado do direito à cidade.

Nesse cenário multifacetado onde temos União, Estado, Municípios, dinâmica social, agentes políticos, e diversos direitos que colidem e se ponderam na vivacidade da Região metropolitana, importa debruçar-se sobre nuances e impactos que a norma não consegue abranger, submetendo-se a diversos questionamentos que poderão ser respondidos sob o ponto de vista, social, político, cultural, antropológico e econômico (ASSIS; KUMPEL, 2011). Não com a intenção de apresentar soluções, mas trazer pontos para reflexão crítica da região metropolitana e o direito à cidade como o campo onde se deveria garantir os direitos individuais e sociais.

## **1 CIDADE EM REGIÃO METROPOLITANA: O LOCUS DA GARANTIA DE DIREITOS.**

A vida se desenvolve no município, no seu solo, ruas, rios e canais, parques, praças, logradouros, no fluxo da mobilidade seja pelo transporte público coletivo ou individual, onde o bem-estar é elemento fundamental no direito à cidade.

O adensamento populacional acelerado, com ocupação do solo desordenado, sem planejamento estrutural adequado para atender a demanda crescente nas cidades que compõe a região metropolitana, onde circulam diuturnamente um elevado fluxo de pessoas seja migrantes ou de movimentações internas centro-periferia, ou periferia-periferia, pautando a circulação econômica, social, de mercadorias, serviços, transporte, que ignora os limites dos municípios que compõem a região que se confunde entre cidades/metrópole (GARSON, 2009)

As desigualdades entre as cidades em número populacional, movimentação econômica, desequilíbrios de escassos serviços públicos como saúde, educação resultam fortes externalidades, que fragilizam o papel das fronteiras político jurídicas das cidades, motivou o governo federal em atendimento a constituição de 1967, criar uma política nacional de criação de algumas regiões metropolitanas como mecanismo de política pública para superar essas dicotomias em meados da década de 1970, o que mais tarde ficou enfraquecido e ineficaz, mas as diversidades e o campo da realização de direitos, a cidade, o município continuava com dificuldades em atender essa variável na garantia do direito à cidade.

A responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do Governo Federal para os Estados com o advento da Constituição Federal de 1988 de acordo com o § 3º do Art. 25. os Estados podem, 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.

Por outro lado, os Municípios foram reconhecidos como membros da federação, com posição semelhante à dos Estados, sepultando - ou ao menos fortemente dificultando - a legitimação dos Estados como órgão de coordenação de ações metropolitanas. Além disso, as mudanças no sistema de federalismo fiscal implicaram - ao menos de imediato - em maior autonomia para os governos estaduais e municipais na arrecadação de impostos e na utilização da parcela dos principais impostos federais com eles partilhados (GARSON, 2009).

Importante refletir que a cidade não constitui-se em um universo isolado, e independente, onde, sob seus limites se inicia e se encerra as responsabilidades e problemas, como na fria expressão constitucional da autonomia dos municípios como ente federativo, ou na cartesiana delimitação das competências seja as previstas no art. 30 da constituição de 1988, ou na execução da política de desenvolvimento urbano ou desenvolvimento das funções sociais da cidade, na garantia do bem estar de seus habitantes que se delimita no art. 182 da carta magna de 1988.

A Cidade é um organismo vivo, realizado e realizável pelas estruturas administrativas, pelos habitantes, as dinâmicas planejadas ou espontâneas que moldam o cenário e o campo da realização de direitos, seja de moradia, de transporte, de saúde, de educação, assim os limites territoriais e de competências são abstrações que devem ser perseguidas nesses campo de realização e direitos.

As cooperações, conflitos ou colisões interfederativa – ótica vertical, mesmo sem hierarquia - influenciam diretamente o sentido da cidade, que virtualmente não respeita as fronteiras, como dito antes, mas sim, é o campo único e concreto de direitos, pois como vejamos as atuações, seja do Estado, da União, do Poder judiciário, ou de qualquer agente econômico ou social influencia diretamente na dinâmica da cidade, distanciando ou aproximando ao bem estar no direito à cidade.

Além dos reflexos intrafronteira, das ações interfederativas no campo municipal, repercute em aumento de migrações entre cidades, no inchaço populacional, na demanda por serviços já escassos, na cidade, quando as cidades limítrofes ou integrantes de uma aglomeração urbana, e no caso em debate, as regiões metropolitanas, não pode-se olvidar em refletir que a interdependência e as cooperações, conflitos ou colisões interfederativa – ótica horizontal, mesmo sem hierarquia - também reverberam em todo o espaço metropolitano, criando entraves diversos na garantia de direitos, pois os agentes sociais atuam direta ou indiretamente em todas as cidades da região metropolitana, seja como consumidor,

fornecedor, cliente, usuário de serviço público, mão de obra, visitante, morador, em resumo, não conseguiremos avançar na garantia de direitos, se não entronizarmos o entendimento dessa dinâmica de interdependência e vivacidade das relações verticais (união, estado, município, direito e pessoas ) e horizontais (cidade. cidade, direito e pessoas) na composição do campo da realização de direitos que são as cidades, e a região metropolitana e vice e versa.

O retrato prático dessa relação simbiótica e dialógica, a série de desafios infra estruturais, legais, educacionais, de cidadania, assim, é importante destacar, que em geral, o Município principal, a capital, é o que atrai o investimento na perspectiva da relação interfederativa vertical, da iniciativa privada, seja econômica ou de infraestrutura e as demais cidades da rede potencializam os processos de dinamização da pobreza, através da precarização de bairros, irregularidades fundiárias, ausência de serviços urbanos, essa lógica reforça a escala metropolitana como o lugar da dinâmica centralidade-periferia (FRANZONI, HOSHINO; 2015)

Resultando numa escalada de desigualdade intrametropolitana, que é a principal tônica a ser enfrentada, na consecução da garantia de direitos, pois tal distorção resulta numa sobrecarga de responsabilidades e necessidades sob o Município na equação: alta demanda de diversos serviços; pouca estrutura para atendimento; e fragilidade financeiro orçamentário para atender tal demanda, resultando num caos e distanciando o Bem estar na cidade.

Por outro lado a cidade da região que se constitui enquanto periferia, segue outra equação nefasta: precarização e ocupação desordenada do solo; mais ausência de serviços: pouca arrecadação pela falta de base econômica e populacional fraca: mais polo de geração de pobreza, necessidades e ausência de direitos básicos, resulta em outro caos e distanciamento do direito à Cidade.

Observa-se a diferença tenaz em suas estruturas, capacidade de arrecadação e escolha das despesas, direciona a uma diversidade de escalas de prioridade na execução dos planos e ações orçamentários face a carência de recursos, o que gera mais um ponto negativo ante a necessidade de cooperação (GARSON,2009).

A realidade vivenciada nas cidades que compõe aglomerados urbanos, provoca a iniciativa de construir uma nova ordem jurídico política interfederativa e multisetorial, reconhecendo a interculturalidade, o pluralismo como elemento constitutivo da cena pública onde se realizam direitos (PINHEIRO; BRAUN; FRANCESCHI,2015)

A necessidade das cidades da região metropolitana em se aliarem e estabelecerem uma relação de cooperação, se dá na perspectiva da desproporção entre elas, e da constatação gerencial de suas incapacidades individuais, na proporção dos enfrentamentos dos problemas,

digo da garantia mínima de direitos aos habitantes, fundamentalidades que vão do bem-estar ao direito a cidade, ao ir e vir, mobilidade, saneamento, saúde, habitação, lazer, meio ambiente, ou seja todos os direitos que por fundamentais se realizam no campo das cidades na Região metropolitana. Importa ressaltar que a construção crítica do ambiente municipal e das regiões metropolitanas passam a ter como ênfase o atendimento à população sobre tudo aquela que efetivamente precisam do serviço público, os mais necessitados, assim oportunizando a realização de direitos e do direito à cidade (WOLKMER,2015)

## **2 O FEDERALISMO COOPERATIVO DA CF 1988 E A LEI 13.089/2015 (ESTATUTO DA METRÓPOLE)**

Na proporção da constitucionalização de diversos direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais, econômicos, ambientais, urbanísticos, entre outros, o direito à cidade em especial, vem acompanhado de uma inovação constitucional com o reconhecimento do Município como ente federativo, retratado no art. 1º da carta republicana de 1988.

Assim, a federação brasileira após diversas mudanças e experiências, décadas depois de sua implantação, inicialmente eram estes federativos a União e Estado, doutrinariamente definido como dual, e com a Constituição de 1988, passa a ser composta pela união indissolúvel de União, Estado e Municípios com estatura e competências constitucionais, formatado num modelo, que adequado aos modelos oferecidos pela doutrina, as características se adequam ao denominado federalismo cooperativo (BACELAR, 2012).

A composição de três entes federativos com autonomia e competências, se configura em descolonização constitucional, quando potencializa a descentralização do poder e fomenta o natural diálogo e cooperação interfederativo, devendo a sociedade e instituições apropriassem em todos os aspectos desse instrumento, e construíssem democraticamente um ambiente de garantia de direitos, e não um frio e inerte dispositivo constitucional sem efetividade e funcionalidade (FERRAZZO, 2015)

A constitucionalização do município e a delimitação de competências e responsabilidades para o novo ente federativo, distante de ser uma solução simples para os problemas enfrentados no cotidiano das cidades, acrescentou mais um elemento complicador no enfrentamento dos problemas das cidades em especial nas regiões metropolitanas.

Importante esclarecer que antes de 1988, a esfera legitimada constitucionalmente (constituição de 1967) para criar regiões metropolitanas, e implementar ações e políticas públicas nas cidades da região era o Governo Federal, as regiões metropolitanas instituídas pelo governo federal em 1974/75, assim como as estruturas estaduais criadas para sua gestão, entram em crise a partir de 1979. as políticas setoriais implementadas mesmo com o viés

autoritário tecnicista, não conseguiu dar resultados na garantia dos direitos realizáveis no âmbito das cidades da região metropolitana (GARSON, 2009), mesmo tendo legitimidade constitucional, e poder de execução, face ao período autoritário vivido a época, o que, demonstra não ser somente a Constituição, a Lei e o gerenciamento de uma unidade federativa coercitiva, a receita para o enfrentamento dos complexos problemas da região metropolitana.

Nessa análise, a questão posta reside, a partir de 1988, na inicial colisão de interesses entre os entes federados que historicamente detém as maiores parcelas de poder e de competências, não consentirem compartilhar em equilíbrio com as demais forças, sejam estaduais ou municipais, ou por pior, que gerou agravamentos quando os municípios receberam competências sem estrutura necessária para realizá-las (BACELAR, 2012).

Enfrentar problemas de garantia de direitos sociais, individuais, coletivos, enfim toda a gama de fundamentalidades, que se realizam na cidade e por consequência na região metropolitana, a partir de um promulgar constitucional, é antever conflitos, que deve levar a reflexão, para busca de uma alternativa cooperativa seja vertical (união, estado, município e população) como horizontal (cidades e população). Os novos atores sociais, políticos, econômicos e institucionais, atuam e redirecionam duas essencialidades em decorrência do aparecimento de novas necessidades que podem ser geradoras de novos direitos, o que põe em xeque a estrutura jurídico administrativa tradicional, seus institutos formais e suas modalidades convencionais de funcionamento (WOLKMER, 2015).

Nessa perspectiva, o modelo federativo está em razão direta com a vigência de um padrão mínimo que harmonize os entes políticos federados, e por conseguinte a sociedade nos instrumentos de participação popular, e dos direitos políticos constitucionalizados, assim a constituição traz também uma tentativa de definir uma base institucional para a governança metropolitana, dando ao Estado a competência em instituir regiões metropolitanas com fins de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, como traz o art. 25, § 3º da carta magna.

Ainda temos no artigo 182 da constituição de 1988, a competência aos municípios em executar a política de desenvolvimento urbano, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e o imperativo dever de garantir o bem-estar de seus habitantes, e como a interdependência entre as cidades da região metropolitana, é um fato que transcende limites e fronteiras, jurídicas, políticas, sociais, econômicas e até de competências constitucionais, a garantia do direito à cidade, é o corolário a ser atingido pelas cidades de maneira cooperativa e conjunta, pois o desajustes de um, refletirá diretamente em outra e vice



e versa.

A aparente colisão de normas, direitos e competências constitucionais, sobre o possível conflito e de quebra da autonomia dos Municípios frente ao pacto federativo, na gestão, ou criação de região metropolitana, foi enfrentado definitivamente pelo Supremo Tribunal Federal - STF, no dia 06/03/2013, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1842/RJ, onde os requerentes sustentavam que a LC nº 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, nos artigos 1º a 11, e a os artigos 8º a 21 da Lei nº 23.869/1997 que versavam sobre a instituição, composição, organização e gestão da Região metropolitana de Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, além de estabelecer as funções e os serviços públicos de interesse comum, bem como sobre o regime do transporte público na região respectivamente.

Sustentavam que as leis afrontavam o princípio federativo (art. 1º; 23,I e 60,4º,I, da CF), a autonomia municipal (art. 18 e 29, da CF), o exercício das competências municipais privativas (art. 30,I,V e VIII, e 182, §1º da CF) e comuns (art.23, IV, e 225, da CF) dos entes federativos e o princípio da intervenção dos estados nos municípios (art. 18 e 29, da CF).

O pleno do STF reconheceu que a essência da autonomia municipal se compõe da autoadministração que consiste na capacidade decisória com relação aos interesses locais sem delegação ou aprovação hierarquia; e o autogoverno que consiste na eleição do Prefeito e Vereadores, logo o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não é incompatível com a autonomia municipal, pois o mencionado interesse comum, que inclui as funções públicas e serviços que atendam mais de um município é de interesse de ambos os entes federados.

O colendo Tribunal constitucional, também esclarece que a instituição de regiões metropolitanas pode vincular a participação de município limítrofes, objetiva a execução e o planejamento de funções públicas de interesse comum (FPIC), que conforme ensina Grau (1974) são atividades e serviços urbanos que em decorrência de sua operação, funcionamento, disciplina, ou implantação há uma conexão entre os diferentes municípios, estabelecendo uma relação de interdependência e interferência, exigindo planejamento interinstitucional planejada e além-fronteiras, com fins de dar adequabilidade ao atendimento de tais funções e proporcionar a viabilidade econômica e técnica aos municípios mais frágeis da região metropolitana, não esvaziando a autonomia municipal, mas fomentando a cooperação na governança da região metropolitana.

Assim, cautelosos com o risco do predomínio de um ente federativo sobre o outro e assim maculando a lógica do autonomia e do pacto federativo, o Supremo assentou, a

necessidade de evitar que o poder decisório e o poder concedente do serviço público, ou da função pública de interesse social se concentrasse nas mãos de um único ente, reconheceu que a responsabilidade pela gestão, o poder concedente e a titularidade dos serviços comuns, devem ser feita por um colegiado, não necessariamente paritário, mas que a participação de cada Município e do Estado devem ser de acordo com a particularidade regional, desde que não se permita o predomínio absoluto de um ente da federação.

Assim o STF estabelece um norte na relação constitucional, político e administrativo da gestão metropolitana, fortalecendo o sentido cooperativo, essência do pacto federativo pós Constituição de 1988, e um marco jurídico constitucional, para a consecução do mínimo existencial do direito ao bem estar na cidade, pautado na gestão cooperativa no enfrentamento dos desafios na realização dos direitos na cidade, delimitando inclusive a descentralização cooperativa do poder político administrativo sobre o planejamento e a gestão do território Metropolitano impondo a gestão equilibrada entre os diversos entes Federados (FRANZONI; HOSHINO, 2015).

Anos depois em 2015, o advento da Lei Federal nº 13089/2015, conhecido como Estatuto da Metrópole (EM), estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado, instrumentos de governança interfederativa. Marco legal importante para o fortalecimento da reflexão dos entes federativos na formatação de seus modelos de governança metropolitana, a disposição de diretrizes aproxima a norma da realidade vivida pelas regiões metropolitanas, pois dá uma liberdade para as especificidades regionais na composição, ordenamento e arranjos próprios de cada cidade e regiões nela inseridas no enfrentamento das dificuldades enfrentadas coletivamente.

Importante ressaltar que, das inovações trazidas pelo estatuto, vejo o art. 2º, II, como de relevância conceitual no respeito as particularidades de cada cidade, região, da realidade enfrentada em cada localidade, quando não fecha quais políticas, setores ou direitos se enquadram na definição do que é uma Função Pública de Interesse Comum (FPIC), por entender que pode ser qualquer política pública ou ação cuja realização por parte de um município isoladamente possa causar impacto em município limítrofe.

O dispositivo traz o reconhecimento da interdependência entre as cidades da região metropolitana, e a indissociável relação cooperativa do pacto federativo, onde o direito à cidade pode ser assegurado numa construção compartilhada e democrática, mas com a limitação, da superação cultural da visão isolacionista do ente municipal, mas inevitavelmente

constitui-se em um passo importante na solução compartilhada dos problemas metropolitanos.

No âmbito da governança interfederativa de regiões metropolitanas, estabeleceu no art. 6º e incisos, princípios a serem respeitados como: I- prevalência do interesse comum sobre o local; II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção de desenvolvimento urbano integrado; III - autonomia dos entes da Federação; IV- observância das peculiaridades regionais e locais; V- gestão democrática da cidade consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI- efetividade no uso dos recursos públicos; VII- busca do desenvolvimento sustentável. No campo do *dever ser*, o Estatuto da Metrópole apresenta princípios, que se no cotidiano metropolitano do *ser* a efetividade se concretizar, o direito à cidade, será alcançado em sua plenitude, bem como os outros Direitos Fundamentais que se realizam no território municipal e como tal na metrópole.

Marco legal e histórico de uma legislação que redireciona o protagonismo da governança da região metropolitana ensejando num lampejo de ruptura com perspectiva moderno/colonial e subalternizadora do constitucionalismo centralizador, e a abertura para implementação democrática e participativa, a partir de atores e especificidades que historicamente eram relegados ao isolamento institucional e social, apresenta princípios e diretrizes epistemológicos, políticos e jurídicos que o situam em um patamar diferenciado de desenvolvimento e cidade contribuir para uma descolonialidade, privilegiando algumas práticas locais de solução de problemas (SPAREMBERGER; DAMÁZIO, 2015)

Seguindo no mundo ideal da letra fria da lei, as diretrizes trazidas no art. 7º são diretrizes que privilegiam o processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão; meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; rateio de custos; participação da sociedade civil no planejamento e tomada de decisão; compensação por serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, enfim, direções a serem seguidas pela governança das regiões metropolitanas, ou melhor, coordenadas que os municípios, em especial seus agentes políticos e técnicos, devem entronizar, e entender o desafio gerencial a ser alcançado, que objetivamente, guardando as devidas particularidades, auxiliará na resolução de diversos problemas que assolam as cidades, principalmente as que compõem regiões metropolitanas.

No artigo 9º do referido estatuto, temos a instrumentalização da gestão cooperativa do pacto federativo, no que tange a política de desenvolvimento urbano que nada mais é, que a

dimensão metropolitana das competências do art. 182 da Constituição Federal, ou seja, as ferramentas jurídico administrativas que auxiliará os entes que compõe a gestão metropolitana ( cidades, estado e sociedade), na busca de garantir o Bem estar do direito à cidade, sendo os seguintes: I – plano de desenvolvimento urbano integrado; II – plano setoriais interfederativos; III - fundos públicos; IV - operações urbanas consorciadas interfederativas; V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001; VI- consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; VII – convênios de cooperação; VIII – contratos de gestão; IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei; X- parcerias público-privadas interfederativas.

### **3 A COMPLEXIDADE NA GARANTIA DO DIREITO À CIDADE**

Do ponto de vista legal e institucional, as regras ficaram postas, o avanço com a definição do papel e do formato de atuação de cada ente federativo, podemos considerar como um passo importante na tentativa de solucionar um dos vários problemas a serem enfrentados, definindo em que formato a cooperação deveria se dar. Sob tal perspectiva, a abordagem da governança metropolitana ao que dependia de mecanismo institucional foi tratado no âmbito constitucional, e do STF no julgamento da ADIn nº 1842/RJ, no âmbito infraconstitucional com a edição da Lei Federal nº 13.089/2015, Estatuto das Metrôpoles, passam a ser norteadores das práticas que definem as concepções de mundo e os modelos conceituais de governança metropolitana enquanto elaboração, condução e execução das políticas públicas (PINHEIRO; PONTE; RODRIGUES,2014)

Posta às claras, a regra desafia os entes federados e seus agentes políticos, sociais, econômicos a dar efetividade aos direitos, que só se realizam no espaço das cidades e conseqüente regiões metropolitanas. A ciência do direito em conjunto com outros campos do saber que influenciam na dinâmica da cidade, e da governança metropolitana, nos ajuda a refletir sobre os aspectos inerentes a realização dos direitos sociais, realçando uma cultura jurídica antiformalista, descolonizadora e pluralista, pautada na participação da sociedade civil, e no planejamento e tomada de decisão coletivo, necessariamente vinculada aos critérios de legitimidade. Naturalmente, surgirão novos sujeitos sociais e necessidades, reivindicações e lutas, decorrente da evolução e da realização de direitos antigos, e substituídos por novos direitos construídos coletivamente (WOLKMER,2015)

Ressalta-se que o direito à cidade é tanto derivação, como origem do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, assim como o princípio fundamental da cidadania, está intimamente ligado aos direitos fundamentais sociais em sua manifestação, do exercício ou garantia de todos os direito que se realizam ou não, efetivamente num local, a partir das diversas relações sociais, econômicas ou não, sem exceção, o território de realização dos direitos é a Cidade, a região Metropolitana onde vive e tem seus direitos assegurados ou não.

Daí surge a relevância de uma análise conjuntural crítica e libertadora, da governança da cidade e da região metropolitana, fundado em bases interculturais e pluralistas, que faça um diagnóstico das patologias locais e coletivas, propondo intervenções descoloniais no espaço da(s) cidades que sejam compromissadas com a trajetória de realização dos direitos sociais, os princípios básicos do bem-estar (WOLKMER, 2015).

O direito à cidade explicitado por Harvey (2014), se constitui como direito de mudar e reinventar a vida e o mundo a partir dos desejos dos atores que compõe a cidade, como exercício do direito coletivo como posição política. Assim, como conjunto de direitos sociais, coletivos e individuais realizáveis no âmbito do território do município, e da região metropolitana, além da dinâmica política, social e econômica própria de produção do espaço urbano, se faz como processo de constituição da metrópole, e pressupõe a ideia de ruptura de determinadas tendências, processos ou fenômenos verificados na dinâmica urbana que se altera com velocidade ímpar, e se adequa numa ideia de reconstrução, de desconstrução e de tentativa de reconstituição sócio espacial. (TRINDADE JUNIOR, 2016).

Efetivar a governança metropolitana respeitando as particularidades de cada cidade de cada região, privilegia o exercício de direitos fundamentais, da democracia, da participação popular, da cultura, da liberdade religiosa, de ir e vir, implementar a transparência como corolário democrático, como dito o bem estar no direito à cidade é um conjunto que deve ser almejado no planejamento compartilhado, na execução da política urbana regional.

Os desafios e dificuldades sempre surgirão, num cenário tão complexo em contra ponto a tentativa de assegurar direitos sociais, em especial, de cunho tão aglutinador de fundamentalidades. Importa perceber, políticas que objetivam o bem da coletividade, são vértices de interesses, e elemento que propicia a cooperação entre os atores desta dinâmica, como governos locais e sociedade, que acreditam obter resultados práticos em ações cooperadas e coordenadas: redução de custos na provisão de serviço; mútuo apoio técnico; rateio das despesas de custo fixo elevado, interlocução e produção de alternativas mais eficazes no enfrentamento dos desafios, otimização de suas receitas e arrecadações evitando as guerras fiscais que são autodestrutivas para as regiões metropolitanas (GARSON, 2009).

Não podemos olvidar que os desafios são muitos, mas a efetivação de uma governança metropolitana, em que a cidade seja o protagonista de uma construção coletiva com a sociedade, se apresenta num projeto emancipatório que privilegia o direito à cidade, frente a estrutura democrática que além da participação dos entes federados envolvidos comporta a representação da sociedade civil.

A reflexão, levou ao postulado de que, na efetivação da governança metropolitana cooperativa e democrática reside a garantia do direito à cidade. Ressalta-se como elementos prioritário a vigilância quanto aos desafios dessa novel dinâmica de garantia, ou efetivação prática dos direitos sociais, como a observância da correlação interfederativa no amadurecimento constante do pacto federativo cooperativo e a necessidade de flexibilização e sua revisão.

Concomitantemente, no âmbito da justiça fiscal, como instrumento essencial para o atendimento das funções públicas de interesse comum, e da garantia do direito à cidade; além da modernização e profissionalização das administrações públicas Municipais, ampliando sua visão política e gerencial, não reduzindo sua atuação como se fossem ilhas gerenciais de inacabáveis problemas, e entender que em respeito aos localismos e municipalismos legítimos, as regiões metropolitanas são espaços reais de interdependência em todos os aspectos sociais, político, econômicos e jurídicos; por fim a revisão, modernização e transparência de mecanismos de prestação e serviços públicos, em todos os aspectos submetendo a instância democrática de governança metropolitana.

## **CONCLUSÃO**

A cidade é o local concreto onde se realiza a garantia dos direitos fundamentais, individuais, sociais, coletivos, a dinâmica impressa em sua territorialidade, não respeita fronteiras, limites, ou jurisdições, e tem como diversos atores, entes federativos, a sociedade, agentes econômicos, sociais, que a partir da correlação de forças desses agentes, reverbera em outra cidade vizinha, não podendo ser entendido o direito à cidade como um corolário constitucional isolado jurídico e geográfico.

Refletir criticamente sobre a posição da cidade no campo da realização dos direitos fundamentais, é compreender que desde seu papel constitucional como município e ente federativo, a responsável pela garantia do direito à cidade, segue um trajeto a ser percorrido, entendendo sua posição de fragilidade institucional no enfrentamento dos problemas do cotidiano na efetivação de direitos sociais, como saúde, educação, lazer, segurança, meio ambiente, saneamento, transporte, mobilidade, liberdade, enfim todas fundamentalidades são

responsabilidades, principalmente, também dos municípios, que inseridos na região metropolitana surge mais um complicador, com a interdependência interfederativa, pois a integração e interação são tamanhas, que o pacto federativo tradicional, somente, não é mais suficiente para o enfrentamento do desafio.

Assim, o pacto federativo de cooperação, advindo com a constituição de 1988, corrobora com a evolução da necessidade empírica e real, das cidades em região metropolitana cooperarem, frente aos desafios da realização dos direitos fundamentais, em especial do direito à cidade. Oportunidade libertadora de construir seu destino coletivamente, sem modelos colonialistas, mas um formato próprio tecido pelas próprias mãos dos agentes que atuam no cenário regional, dialogando e considerando suas especificidades.

O debate constitucional em relação as regiões metropolitanas, chega ao Supremo Tribunal Federal, que norteia os entes federativos para um caminho de cooperação mais acentuado, obrigando de certa forma a cooperarem como mecanismo de ajuda mútua e democrática na superação dos desafios das cidades que refletem diretamente nos direitos fundamentais sociais, e do bem estar na cidade.

A cooperação entre os ente federativos e a sociedade, é um caminho sem volta, se o objetivo for a garantia do direito à cidade, que comporta um conjunto de outras fundamentalidades realizáveis no território municipal, sua precarização reflete em diversos âmbitos, nos outros entes federativos, gerando um círculo vicioso de problemas, sendo a governança metropolitana compartilhada e democrática, no sentido dos princípio, critérios e instrumentos gerenciais trazidos pelo Estatuto da Metrópole, coadunados com o norte dado pelo STF na ADIn 1842/RJ, é um primeiro passo para o início de um círculo virtuoso.

Essa demanda clara de garantia de Direitos no âmbito das cidades em regiões metropolitanas, leva a reflexão crítica de como seria o direito à cidade? num cenário complexo que a fragilidade de qualquer direito afeta diretamente o direito ao bem-estar, num cenário de multiatores de diversos interesses, a governança metropolitana democrática, pautada no respeito as particularidades de cada ente da federação, com instâncias de poder compartilhada e transparente, onde a sociedade tem voz, e poder de influenciar e definir o seu destino.

Algumas iniciativas já se mostraram relevantes no âmbito, constitucional e legal, no plano do *dever ser*, agora dentre os diversos desafios já postos na garantia dos direitos fundamentais na cidade de uma região metropolitana, a efetivação, implementação e execução das medida antes debatidas e tracejadas pela Constituição federal, o supremo e o estatuto das metrópoles, é a busca de aproximar o *ser* ( realidade ) do *dever ser* apresentado.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Oliver Queiroz; KUMPEL, Vitor Frederico (2011). **Manual de Antropologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva.

BACELAR, Jeferson Antônio Fernandes. **Federalismo, municipalismo e efetividade das leis brasileiras sobre uma perspectiva histórico- jurídica: estudo aplicado a lei de combate à poluição sonora de Belém do Pará**. Belém: Paka-Tatu, 2012

BARROSO, Luis Roberto (org). **A nova interpretação constitucional: ponderação direitos fundamentais e relações privadas**. 3ªed.re v.Rio de Janeiro: renovar, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília.2015

BRASIL. **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015 Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, de 13 de janeiro.de 2015.

BRASIL.Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade nº 1842 Rio de Janeiro**. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. Rel. Ministro Luiz Fux, Relator do Acórdão Ministro Gilmar Mendes, Requerente: Partido Democrático Trabalhista- PDT, Intimado: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Diário Judicial Eletrônico nº 181, publicação 16. Set. 2013

FERRAZZO, Débora. O novo constitucionalismo e dialética da descolonização. In. WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca (Orgs). **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano**. Pp 32/46 [e-book] / São Leopoldo: Karywa, 2015.

FRANZONI, Júlia Àvila; HOSHINO, Tiago de Azevedo Pinheiro. Da Urbanização Periférica ao Direito à metrópole: a Lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana. In **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**,ano 1- n1 . pp 103/132 julho/dezembro de 2015, RBDU Belo Horizonte

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpolis; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.



GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução: Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

LIXA, Ivone Fernandes Morcilo. Teoria Crítica e Pluralismo: elementos constitutivos de uma nova hermenêutica jurídica latinoamericana. In: WOLKMER, Antonio Carlos r;; . LIXA, Ivone Fernandes M. (Org.). **Constitucionalismo, descolonización y pluralismo Jurídico en América Latina**. , v. 1, pp. 153/164. Aguascalientes: CENEJUS, 2015

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: REED, 2017.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: A Opção descolonial e o significado de identidade em Política. In **Cadernos de letras da UFF**. Dossiê, Literatura, língua e identidade, nº 34. 287-324, Rio de Janeiro. 2008

PINHEIRO, Anderson Tadeu; BRAUN, Helenice; FRANCESCHI Ligiane. Novo constitucionalismo latino-americano: cidadania e justiça comunitária. In. WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca (Orgs). **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano**. pp. 47/69 [e-book] / São Leopoldo: Karywa, 2015. (PINHEIRO; BRAUN; FRANCESCHI,2015)

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; RODRIGUES, Roberta Menezes. A política de transporte público e a estruturação do espaço urbano na região metropolitana de Belém, In. COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara oliveira (Orgs). **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Pp 291/322 – Brasília :IPEA, 2014.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; DAMÁZIO, Eloize Peter. Discurso constitucional colonial: um olhar para a decolonialidade e para o “novo” constitucionalismo latino-americano. In. STRECK, Lênio Luiz; GOMES, Ana Cecília de Barros; TEIXEIRA, João Paulo Allain (orgs) .**Descolonialidade e constitucionalismo na América Latina**. Pp. 34/51. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. **Formação Metropolitana de Belém (1960-1997)**. 1.ed – Belém, PA : Paka-Tatu, 2016.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, movimentos sociais e processos de lutas desde América Latina. In: WOLKMER, Antonio Carlos; . LIXA, Ivone Fernandes M. (Org.). **Constitucionalismo, descolonización y pluralismo jurídico en América Latina**. , v. 1, pp. 153/164. Aguascalientes: CENEJUS, 2015