

Introdução

O Brasil detém 80% de sua população vivendo em cidades, com hegemonia demográfica, política e de atividades econômicas das áreas urbanizadas, e concentração dos mais difíceis problemas nacionais nas metrópoles. O processo caótico da urbanização brasileira também é resultado de uma relação reduzida e leniente de introjeção do elenco de direitos urbanísticos e de instrumentos de Política Urbana pelo conjunto dos níveis gestores federativos, com as deficiências nessa seara deixando de impulsionar projetos estratégicos e inovadores de organização jurídico-administrativa e de acelerar novas perspectivas políticas e econômicas para o Poder Regional enquanto “quarto ente federativo”.

E a combinação dos processos de urbanização, conurbação e metropolitanização deu origem a Região Metropolitana. Manifestação conjunta da agudez populacional, física, política e socioeconômica de várias cidades próximas, cujo núcleo principal é a metrópole, onde sua intensa escala urbanizada relaciona vários municípios, e que deveria por um Poder Regional e um modelo de Desenvolvimento Urbano Integrado 3C (compacto, coordenado, conectado) repartir funções públicas de interesse comum e integrar funcionalmente organização, planejamento e execução de programas públicos e privados. Ademais, cerca de 112 milhões de pessoas ou 55% dos 204 milhões de habitantes vivem nas 71 regiões metropolitanas brasileiras elencadas em 2015. Daí emerge a problematização da pesquisa: quais razões jurídico-político-administrativas explicam a “explosão metropolitana” em todo o Brasil a partir de meados da segunda metade do século XX e por todo início de século XXI?

A justificativa do estudo é demonstrar que a definição, governança e financiamento da gestão das Regiões Metropolitanas, na prática, institucionaliza legalmente o Poder Regional enquanto “quarto ente federativo”. Todavia, não preenche as lacunas deixadas pelos órgãos metropolitanos herdados dos governos militares que criaram, entre 1973-1974, as 09 Regiões Metropolitanas que envolviam as maiores capitais estaduais em demografia e economia (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre, Rio de Janeiro) e visava estabelecer a completa integração do território brasileiro. É notório que a gestão das Regiões Metropolitanas ainda não implantou formas compartilhadas de governança e não limitadas ao setor público, buscando evitar, assim, os problemas de hegemonia em um único município e garantir a autonomia político-administrativo-financeira dos municípios inclusos em face do reduzido fluxo de recursos econômicos.

Elenca-se como temas centrais do artigo, inicialmente, a análise de que somente em 2001 a ordem urbanística (arts. 182 e 183 da Constituição Federal/1988) foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), tornando obrigação a Gestão Urbana e o Planejamento Urbano com seus instrumentos de Política Urbana. Posteriormente, verifica-se que após a criação das 09 Regiões Metropolitanas (1973-1974), a Constituição Federal/1988 permitiu neste interregno o “apetite legisferante” dos Estados em face da criação de mais 62 Regiões Metropolitanas, 03 Regiões Integradas de Desenvolvimento e 04 Aglomerações Urbanas, totalizando 78 unidades regionais em 1.308 municípios (23,5% das 5.570 municipalidades) e mais da metade da população em 2016. E a derradeira temática cuida de entender a mais nova regulamentação da ordem urbanística constitucional pelo Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015), que delegou aos Estados, sem precisão criteriosa, a instituição, organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum de municípios das Regiões Metropolitanas.

No tocante aos objetivos, a investigação teórica conceitua e historiciza o processo legal de metropolitanização ocorrido entre 1973 e a Constituição/1988, com a competência de sua criação recaindo para os Estados; elenca os princípios, diretrizes e critérios de regulação da governança compartilhada regional-urbana (Poder Regional) trazidos pelo Estatuto da MetrÓpole e seu imbrÓglio conceitual dos critérios federais gerais de planejamento, gestão e execução das funções públicas comuns em núcleos regional-urbanos instituídos pelos Estados; e aborda o frágil desenho institucional de governança compartilhada e Desenvolvimento Urbano Integrado das regiões metropolitanas, com parâmetro em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

E sob o prisma metodológico, o ensaio ordena-se nos seguintes procedimentos e etapas: i) Histórico-Conceitual - conceito, dados e retrospectiva legal do processo de metropolitanização entre 1973-2015; ii) Sistêmico-Descritivo - crítica dos requisitos do Estatuto da MetrÓpole para assegurar Desenvolvimento Urbano Integrado 3C (Compacto, Coordenado, Conectado) do Poder Regional; iii) Analítico-Interpretativo - bases comparativas dos desenhos institucionais de governança compartilhada das principais Regiões Metropolitanas brasileiras. E no patamar das fontes investigativas, utiliza-se compêndios teóricos nacionais, materiais jornalísticos, documentos de instituições públicas, e pesquisas acadêmicas realizadas nas áreas do Direito Urbanístico, Economia Urbana, Sociologia Jurídica e Ciência Política.

1) Conceito e histórico legal do processo brasileiro de metropolitanização

De seus 204 milhões de habitantes, o Brasil detém 80% da população em áreas urbanas, com hegemonia demográfica, política e das atividades econômicas, e concentração dos grandes problemas nacionais nas grandes cidades ou metrópoles. O processo caótico de urbanização brasileira resulta de uma relação histórica recente, parca e leniente de introjeção do elenco de direitos urbanísticos e dos instrumentos da Política Urbana pelo conjunto dos gestores federativos, com as deficiências nessa seara institucional inibindo ou seara deixando de impulsionar, por longo marco temporal, projetos estratégicos de organização jurídico-administrativa e de acelerar novas perspectivas políticas e econômicas de gestão das metrópoles, e assim, materializar o Poder Regional enquanto quarto ente federativo.

Conceitualmente, “região” refere-se a uma área contínua com características homogêneas num determinado aspecto, seja natural ou construído, econômico ou político, sendo fato para diferenciar das demais, como é o caso das serras gaúchas, plaga amazônica ou semiárido nordestino. A região é uma realidade concreta, traduzida por uma combinação de fatores físicos responsáveis pela sua configuração e um quadro de referências sociais e econômicas para a população que a habita (GOMES, 1995). Já “metrópole” é um termo grego que identifica uma cidade mãe (área urbana com um ou mais municípios) que exerce forte influência sobre o entorno, polarizando complexidade funcional e dimensões geofísicas que a destacam numa rede de cidades. Na versão latina, o termo refere-se à “principal cidade de uma região”. Em síntese, “metrópole” resulta da aglomeração de duas ou mais cidades com fortes vínculos atuam como mini-sistema urbano numa escala local até uma das cidades apresentar-se como área de influência econômica regional ou nacional. (SOUZA, 2003).

Histórica e conceitualmente, qualquer processo de metropolitanização ocorre a partir de uma grande cidade com alta densidade demográfica e forte taxa de urbanização, ao redor da qual se forma um núcleo com vários municípios sob sua direta influência, forte relação de interdependência econômica e mais de 50% do fluxo de contingente populacional vivendo em cidades. A urbanização iniciou-se na Revolução Industrial, no século XIX, com a instituição de Londres como Região Metropolitana. No século XX, Tóquio, México, Buenos Aires, Toronto, Montreal, Los Angeles, Seul, Barcelona, São Paulo e outras cidades seguiram a ideia de reconhecer institucionalmente esse fenômeno urbano. Acrescenta-se à urbanização, o processo de conurbação, conceituado como a formação de uma cidade no sentido geográfico,

com fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes constituindo uma mancha urbana contínua, grande dimensão demográfica e ultrapassando os limites político-administrativos das localidades integrantes. (FREITAS, 2009).

E a metamorfose da combinação dos processos de urbanização, conurbação metropolitanização deu origem a Região Metropolitana, enquanto manifestação conjunta da agudez populacional, socioeconômica e física de várias cidades próximas, cuja essência é a metrópole, onde sua intensa escala urbanizada relaciona vários municípios, reparte funções públicas de interesse comum e integra organização, planejamento e execução de programas públicos e privados (CARMO, 2007). Por sua forma territorial nova, avançado estágio da macro-urbanização e características em relação à industrialização, urbanização e conurbação, a Região Metropolitana tornou-se responsável pela estruturação das metrópoles modernas (CUNINGHAM, 2005). Geralmente, Regiões Metropolitanas formam aglomerações urbanas que implicam na perda dos limites físicos entre si e identificam uma “metrópole” como cidade central. Contudo, uma Região Metropolitana não é representada obrigatoriamente por uma única área contígua urbanizada, podendo designar duas ou mais áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais em que os limites citadinos são visíveis, e que nesse caso, não possuem uma metrópole, e sim uma cidade central, cujos fatores econômicos, políticos e/ou turísticos podem ser o grau de integração das cidades e com várias formas de realização de tarefas públicas, interação espacial e/ou cooperação político-institucional. (FREITAS, 2009).

No Brasil, em 1973, a Lei Federal nº 14 evidenciou o processo legal de metropolitanização com a instituição de 08 Regiões Metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre. Posteriormente, em 1974, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (QUEIROZ, 2014). No período de crivo dos governos militares, a intenção primordial era estabelecer uma integração do território brasileiro pela forte tendência de concentração da sociedade em grandes centros urbanos. Mas, foi nos anos 1990, e tendo como base a Constituição Federal/1988, que as regiões metropolitanas ampliaram consideravelmente. Até 2015 eram 71 Regiões Metropolitanas, muitas delas, motivos de discussão no que se refere aos critérios utilizados nos processos de sua criação, com destaque para o fato de muitas não possuírem contingente populacional significativo que justificasse sua institucionalização (BARRETO, 2012), uma vez que a ideia de ser “metrópole” agrega a real possibilidade de maiores financiamentos junto aos poderes estadual e federal e aos organismos financeiros internacionais (MACHADO, 2008). Assim,

em muitos casos, o fator prevaiente da metropolização é o desejo do *status* de “cidades institucionalizadas em áreas metropolitanas”, ou seja, o peso simbólico que as relaciona à contemporaneidade, e cuja manifestação encontra-se presente na lógica de produção do espaço metropolitano e na manifestação urbana da globalização. (FIRKOWSKI & MOURA, 2001).

Sem definição legal, o art. 25 da Constituição Federal/1988 facultou aos Estados, através de emenda às constituições estaduais e leis complementares, a competência para instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, enquanto agrupamentos de municípios limítrofes visando à organização, planejamento, execução de funções públicas de interesse comum dos respectivos territórios e promoção do desenvolvimento local/regional. DE AMBROSIS (2001) propõe tal definição ao analisar que na Microrregião não existe obrigatoriamente polarização em torno de uma cidade, com este fenômeno hierárquico identificando-se na Região Metropolitana e na Aglomeração Urbana:

- a) Microrregião - território compreendendo vários municípios com características homogêneas em polarização, necessidades e potencialidades, pressupondo uma realidade socioeconômica que pode envolver funções públicas de interesse comum a municípios limítrofes (Gramado e Canela/RS, Ilhéus e Itabuna/BA, Lagos/RJ e Vale do Paraíba/MG);
- b) Aglomeração Urbana - unidade territorial de áreas urbanizadas mais ou menos contínuas, envolvendo municípios limítrofes de interesse comum, com complementaridade funcional de realidades socioeconômicas e integração das dinâmicas geográficas, ambientais e políticas (Vale do Paraíba do Sul/SP-RJ e Litoral Norte Gaúcho/RS);
- c) Região Metropolitana - espaço urbano com continuidade territorial, geralmente, agregando extensas áreas urbanizadas e conurbadas, representando um dinâmico polo de atração de produção/consumo, alta densidade demográfica e relevância política e socioeconômica com influência nacional ou regional, e cujas atividades urbanas dão origem a múltiplas funções de interesse comum aos municípios limítrofes (Porto Alegre, São Paulo e Fortaleza).

Acerca da conceituação legal de Região Metropolitana, a Constituição de São Paulo/1989 definiu como junção de municípios limítrofes com destacada expressão nacional em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. Santa Catarina com suas leis complementares (nº 104/94, 162/97, 381/07 e 495/10) instituiu regiões Metropolitanas (Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense, Carbonífera,

Maringá, Foz do Itajaí, Chapecó, Tubarão, Lages) referenciando-se à integração e ao desenvolvimento regional do conjunto de unidades municipais. A Lei Complementar nº 88/06 de Minas Gerais conceituou Região Metropolitana com referências à população, grau de conurbação, atividades econômicas, perspectivas de desenvolvimento e fatores de polarização em um ou mais municípios. E a Lei Complementar nº 78/09 do Ceará definiu Região Metropolitana como unidade organizacional geoeconômica, social e cultural para atendimento de requisitos verificados em seu âmbito e área de influência, como evidência ou tendência de conurbação, necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, e relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços.

A Constituição Federal/1988 ao omitir-se de propor “critérios únicos” e parâmetros conceituais alimentou dissonâncias técnico-políticas e gerou a profusão de Regiões Metropolitanas que podem muito bem ser qualificadas como regiões, porém, sem serem de fato metropolitanas, padecendo de um caminho alternativo para a concepção, planejamento e gestão dos espaços aglomerados no Brasil (FIRKOWSKI, 2012). A proposição de “critérios únicos” proporcionaria clareza acerca do que pode ser considerada uma metrópole no Brasil. Em face das dimensões do território nacional, a falta de definição legal não consegue dar conta das complexidades da realidade urbana brasileira, necessitando-se de uma padronização tipológica e morfológica desse tipo particular de aglomeração urbana. Entre 1988 a 2015 houve aumento significativo de Regiões Metropolitanas, haja vista a criação de 62 Regiões Metropolitanas (RM), 03 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) e 04 Aglomerações Urbanas (AU), num total de 78 unidades territoriais urbanas existentes com gênese em leis federal (contando com as criadas em 1973/74) e estaduais, contemplando um universo de 1.308 municípios e representando 23,5% das 5.570 cidades brasileiras (DELCOL, 2015). Entretanto, essas Regiões Metropolitanas apresentam realidades distintas de planejamento (demográficas, sociais, econômicas) que evidenciam disparidades de cada unidade territorial, com o recorte legal-espacial de Região Metropolitana tendo sido estimulado por fatores nitidamente oportunistas, como a unificação regional das tarifas de Discagem Direta à Distância (DDD) do sistema de telefonia e o acesso diferenciado a programas de financiamento público de organismos nacionais e internacionais.

As primeiras Regiões Metropolitanas criadas na década de 1970 possuem atualmente população superior a 02 milhões de habitantes, encabeçando o ranking das mais populosas e continuando como importantes núcleos de atração populacional e,

invariavelmente, apresentando como cidade-pólo, as capitais estaduais. Em contrapartida, as Regiões Metropolitanas criadas depois de 1988 possuem como cidade-polo, em sua grande maioria, aquelas que não são capitais estaduais (BARRETO, 2012). De um lado, tem-se São Paulo enquanto maior Região Metropolitana do país, com 39 municípios e população superior a 21 milhões de habitantes; e por outro, em último lugar no patamar populacional, encontra-se a Região Metropolitana Sul de Roraima, com população de 51 mil habitantes. Embora outros critérios sejam igualmente importantes como o contingente populacional, indubitavelmente, este fator vem exercendo baixa relevância na justificativa de criação das recentes Regiões Metropolitanas de iniciativa estadual. (DAVIDOVICH, 2003).

Conforme dados de 2015 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cerca de 112 milhões de pessoas ou 55% dos 204 milhões de habitantes vivem nas 71 Regiões Metropolitanas, sendo as 10 principais em população: i) São Paulo/SP - 21,1 milhões; ii) Rio de Janeiro/RJ - 12,2 milhões; iii) Belo Horizonte/MG - 5,8 milhões; iv) Porto Alegre/RS - 4,2 milhões; v) Brasília/DF - 4,2 milhões; vi) Fortaleza/CE - 3,9 milhões; vii) Salvador/BA - 3,9 milhões; viii) Recife/PE - 3,9 milhões; ix) Curitiba/PR - 3,5 milhões; x) Campinas/SP - 3,1 milhões. Uma Região Metropolitana é reconhecida enquanto fenômeno geográfico, demográfico, econômico, social e urbano, institucionaliza-se objetivando uma gestão comum, e pode apresentar, em síntese, algumas referências para sua caracterização (FREITAS, 2009): a) densidade demográfica igual ou superior a 60 hab/km², incluindo município-polo e os do entorno; b) relação funcional de interdependência dos fluxos migratórios de natureza pendular; c) evidência/tendência de conurbação; d) participação igual ou superior a 65% de pessoas empregadas na indústria, comércio e serviços; e) interações entre centros urbanos via ofertas de bens/serviços diversificados em domínios territoriais contíguos e outras relações socioeconômicas ligadas a pontos distantes; f) infraestrutura e serviços urbanos gerando necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas comuns.

É sob esse enfoque que também passa a ser cogitada a definição, gestão e financiamento das Regiões Metropolitanas, que, na prática, institucionaliza o Poder Regional como “quarto ente federativo” e preenche as lacunas deixadas pelos órgãos metropolitanos herdados dos governos militares, em especial, para implantar formas compartilhadas de governança não limitadas ao setor público, evitando assim, problemas de hegemonia em um único município e garantindo autonomia político-administrativa-financeira dos municípios inclusos em face do reduzido fluxo de recursos econômicos.

2) Estatuto da Metr pole: imbróglio de critérios para defini o, governança e financiamento do Poder Regional

Tentando superar o “imbróglio de critérios” para a cria o de Regiões Metropolitanas, o governo federal sancionou em 2015, o Estatuto da Metr pole (Lei n  13.089), com um conjunto de diretrizes para defini o, planejamento, gestão e execu o das fun es públicas de interesse comum das Regiões Metropolitanas e Aglomera es Urbanas instituídas pela União e Estados, e assim, garantir a minimiza o das disparidades evidenciadas por meio da governança interfederativa e do desenvolvimento regional-urbano integrado das unidades territoriais, com base nas escalas de atua o dos entes federativos.

O Estatuto da Metr pole reconhece que uma metrópole não pode ser definida apenas pela existência de interesses políticos comuns, como ocorria até recentemente, e a define como espaço urbano com continuidade territorial que em razão de sua popula o e relevância socioeconômica tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme critérios adotados pela IBGE, considerando os bens e serviços fornecidos pela cidade   região, como produtos industriais, educa o, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens (art. 2 , V e VII). Percebe-se que a defini o de “metrópole” mensurada empiricamente representa um avanço louvável de legitimidade funcional. E sua aplica o implica em assumir que o Brasil não contaria com as atuais 78 unidades urbanas institucionalizadas por leis federais ou estaduais e os 1.308 municípios que compõem as Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomera es Urbanas, abrindo espaço para reconfigurar esse quadro, em especial, Paraíba, com 67% dos municípios inclusos em Regiões Metropolitanas.

A cria o de Regiões Metropolitanas conforme a Constitui o Federal/1988 e o Estatuto da Metr pole ainda permanece sem critérios funcionais e com interesses institucionais submetidos às contingências políticas dos Estados. A Lei da Metr pole obriga somente as leis complementares estaduais observarem o conceito de Região Metropolitana, ou seja, “o agrupamento de municípios limítrofes, para integrar organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum” para as instituírem após sua entrada em vigor (arts. 3  e 5 ,  2 ). Assim, seria mais adequado definir Aglomerados Urbanos com fun es metropolitanas tendo como base critérios nacionais, diferenciando-os, assim, das Regiões Metropolitanas institucionalizadas pelos Estados, de forma a subsidiar uma política

federal de gestão metropolitana em face da grande diversidade da rede urbana brasileira, com determinadas regiões de menor densidade populacional detendo atual e inexplicavelmente a condição de “metrópole” (MOURA & HOSHINO, 2015). E como Região Metropolitana foi conceituada como “aglomeração urbana que configure uma metrópole”, logo, a que fosse instituída sem que atendesse este critério seria definida tão somente como Aglomeração Urbana para todos os efeitos jurídicos.

O Estatuto da Metrópole define Aglomerado Urbano, e paralelamente, mantém o reconhecimento das leis estaduais como institucionalizadoras das Regiões Metropolitanas. Portanto, os conceitos de Região Metropolitana e Aglomerado Urbano estão submetidos às mesmas exigências, tornando a diferenciação conceitual apenas formal, sem enfrentar os dilemas metropolitanos. A solução seria diferenciá-los legalmente, uma vez que a competência constitucional de criação é dos Estados. Nessa perspectiva, caberia ao Ministério das Cidades desenvolver uma política para Aglomerados Urbanos, definindo critérios, diretrizes, objetivos, metas, instrumentos de planejamento e recursos nos marcos do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e integrados voluntariamente pelos Estados que se adequassem a tais critérios. (RIBEIRO, SANTOS JÚNIOR & RODRIGUES, 2015).

A institucionalização de novas Regiões Metropolitanas no país, de maneira geral, vem correspondendo muito mais aos anseios políticos dos Estados do que aos critérios geográficos, urbanísticos e da eficiência de suas gestões. A importância da força política como poder decisório nas questões regional-urbanas é incontestável na configuração das Regiões Metropolitanas, entretanto, ainda é relativamente baixa a autonomia dos conselhos de gestão dos governos metropolitanos (HENRIQUE, 2007). O Estatuto da Metrópole focou sua atenção na regulação das funções de interesse comum e na governança interfederativa em geral, todavia, sem regulamentar as bases necessárias para a construção da efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles, ou seja, um arcabouço institucional que permita dotar a instância governativa metropolitana de legitimidade institucional e funcional (urbana, social, econômica e política). De igual forma, o Estatuto da Metrópole não tratou da complexidade da rede urbana brasileira, nem considerou a possibilidade de revisar imprecisas definições das leis estaduais acerca das atuais Regiões Metropolitanas ou de instituir os critérios para identificar o território institucional e funcional de cada metrópole, compreendida também pelo conjunto de municípios que efetivamente têm relações de interdependência nos planos da

produção econômica, do mercado de trabalho, da utilização de serviços públicos e da vida coletiva em comum. (RIBEIRO, SANTOS JÚNIOR & RODRIGUES, 2015).

O que se tem visto, via de regra no quadro metropolitano nacional é uma limitação na tomada de decisões pelos governos metropolitanos, evidenciando a pouca autonomia política que têm estas composições institucionais heterogêneas. Embora a gestão tenha alguns avanços numa ou outra região metropolitana, de maneira geral, a ingerência do poder público estadual e federal é latente, com irrelevante participação dos principais entes e atores que as integram: os municípios e a sociedade civil (SANTOS, 1993). Apenas a conquista de um efetivo Poder Regional, que legitimamente decorra da articulação das forças que integram o espaço regional-urbano poderá gerar a unidade de gestão e respeitar os limites político-administrativos previamente definidos e em compasso com a dinâmica metropolitana (FIRKOWSKI & MOURA, 2001). Ademais, o desenvolvimento regional-urbano é uma nova dimensão da sociedade contemporânea. E a complexidade “trans-escalar” da dinâmica das espacialidades regional-urbanas exige tanto um planejamento integrado (local, regional, setorial, estadual, nacional, global), como um elenco de mecanismos que superem os limites dos poderes municipais na gestão metropolitana. (OPPERMANN, 2015).

As dificuldades na estruturação de sistemas de governança metropolitana concentram-se em dois tópicos do marco constitucional brasileiro: o localismo decorrente da autonomia municipal, que vem se impondo como barreira para uma gestão do território conurbado, cuja escala é a da intermunicipalidade; e a transferência aos Estados (Constituição Federal/1988) da competência para criar Regiões Metropolitanas, fato que gerou uma heterogeneidade nas definições e critérios adotados na instituição das mesmas, obstaculizando a elaboração de uma política nacional para o Poder Regional destas unidades territoriais. Exemplo destas dificuldades estruturais de governança compartilhada envolveu a Entidade Metropolitana de Salvador (EMS), cuja criação (Lei Complementar nº 41/14) foi questionada em 2014 no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo partido Democratas (DEM), que se indispôs por Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.155) contra a Lei Complementar.

Segundo a ADI do DEM, a referida lei violou o modelo federativo constitucional pela intromissão indevida do Estado da Bahia na administração das municipalidades que compõem a Região Metropolitana de Salvador, reduzindo significativamente a autonomia dos municípios baianos que formam a referida unidade territorial para organizar e prestar serviços

públicos de sua exclusiva titularidade. A Lei Complementar dispôs sobre a estrutura de governança e do sistema de planejamento metropolitano, instituindo o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador (FMTC-RMS), além de autorizar a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador (FDM-RMS). Para o DEM, ocorreu um inconstitucional e compulsório emparceiramento entre os municípios conurbados e a autarquia intergovernamental de regime especial (EMS), tendo em vista que a Lei Federal nº 11.445/07 conferiu aos entes federativos a possibilidade de constituição de Consórcios Públicos destinados à execução de serviços públicos de saneamento básico, mas não estabeleceu o poder de criação de entes intergovernamentais destinados à consecução dos objetivos nela contidos ou de quaisquer outros objetivos a serem aventados. Na ADI, o DEM também argumentou mácula ao princípio da especialidade, uma vez que com a criação da entidade pretendeu-se executar múltiplas competências, como saneamento básico, mobilidade urbana, uso e ocupação do solo e direito à moradia. (STF, 2014).

Apesar de o Estatuto da Metrópole ser novidade legal, existem no Brasil casos bem sucedidos de Regiões Metropolitanas articuladas em suas questões regional-urbanas. Um exemplo deste formato de Poder Regional é o Plano de Mobilidade Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS) com abrangência de 13 municípios e objetivo de propor soluções para a melhoria da mobilidade urbana intermunicipal. Desde o início, teve a governança compartilhada como característica inerente, facilitando o diagnóstico, o diálogo e a transparência com os municípios inclusos e a sociedade. Outra referência de Poder Regional é a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), que abrange 29 municípios e objetiva o planejamento e a gestão de funções de interesse comum como transporte coletivo, sistema viário, habitação, saneamento, uso e ocupação do solo, além de diretrizes para o desenvolvimento sustentável. (OPPERMANN, 2015).

Sobre a questão do financiamento, aparentemente, a mais forte razão para a criação de Regiões Metropolitanas, vale destacar o veto presidencial no Estatuto da Metrópole ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (arts. 17 e 18), fundamentado na concepção que tais recursos cristalizariam vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas, com as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário, podendo ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias

consignadas no Orçamento Geral da União. Tal veto, entretanto, não resolve o financiamento das ações pelos prefeitos, que se vêem diante da insuficiência de recursos próprios para solucionar problemas locais, e também não é prioridade para os governadores que precisam contar com as dotações consignadas no Orçamento Geral da União. (ROYER, 2015).

Logo, o financiamento de ações e projetos metropolitanos tendem a vincular-se a duas soluções (FROTA, 2015).:

- i) Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 13/2014) do Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) que autoriza as leis complementares estaduais das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas ou Microrregiões a redirecionarem receitas tributárias para arranjos regionais;
- ii) instrumentos contidos no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), como fundos públicos, consórcios públicos (observada a Lei nº 11.107/05), convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, operações urbanas consorciadas e parcerias público-privadas municipais, regionais e interestaduais previstos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole.

Assim, são questões legais e institucionais impostas ao Estatuto da Metrópole:

- i) superar o imbróglio de critérios para definir Região Metropolitana e Aglomerado Urbano com submissão a diferentes exigências;
- ii) viabilizar uma estrutura de governança metropolitana com atribuições institucionais repartidas entre Municípios, Estados e União;
- iii) garantir o financiamento da gestão metropolitana através do formato tributário apropriado para o repasse efetivo de recursos públicos e os instrumentos de planejamento regional-urbano adequados para recepcionar verbas privadas.

3) Desenho institucional de governança compartilhada e Desenvolvimento Urbano Integrado 3C

A necessidade de construção de uma “nova ordem urbanística” planejada e de gestão compartilhada tornou-se urgente no Brasil do século XXI. Como um “ímã”, a cidade, das pequenas localidades às metrópoles, é um ser que tudo atrai: gestão administrativa, políticas públicas, infraestrutura, serviços, mercados e pessoas. Dessa forma, o Estatuto da Metrópole preenche parte da lacuna federal na regulamentação do Poder Regional com importantes

normas gerais. Contudo, superando o “frenesi” inicial, é preciso compreender quais os novos desafios e problemas essa lei submete os três níveis de entes federativos. Sinteticamente, o Estatuto da Metrópole baliza-se nos arts. 21, XX, 23, IX, 24, I, 25, §3º e 182 da Constituição Federal/1988, e observa normas de Direito Urbanístico inseridas no Estatuto da Cidade acerca das políticas de desenvolvimento regional-urbano e políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente, estabelecendo diretrizes gerais para planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas pelos Estados, tendo como base a governança compartilhada e os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Em relação à governança compartilhada, o art. 2º do Estatuto da Metrópole aduz que os Estados poderão continuar a instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, definidas pelo agrupamento de municípios limítrofes. E para o apoio da União a tais governanças regionais será exigido que as unidades territoriais urbanas possuam “gestão plena”. Entretanto, o Estatuto da Metrópole (arts. 3º a 5º) traz uma forte novidade: a instituição de Região Metropolitana ou de Aglomeração Urbana podendo ser criada de forma interestadual, envolvendo Municípios pertencentes a mais de um Estado mediante aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas das unidades federativas.

Foram estabelecidos como princípios da governança compartilhada (art. 6º): prevalência do interesse comum, divisão de responsabilidades e autonomia interfederativa; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática (órgãos colegiados, debates, audiências, consultas públicas, conferências, iniciativa popular de projeto de lei, planos, programas e projetos); efetividade no uso de recursos públicos; e desenvolvimento sustentável. Como diretrizes da governança compartilhada devem ser observadas (art. 7º): processo permanente e repartido de planejamento do desenvolvimento urbano; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; execução dividida das funções públicas; participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão; compatibilização das leis orçamentárias dos entes interfederativos da governança; e compensação por serviços ambientais. E a estrutura básica da governança compartilhada compreenderá (art. 8º): instância colegiada executiva com representantes do Poder Executivo dos entes interfederativos; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas; e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Acerca do planejamento das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os arts. 9º a 12 do Estatuto da Metrópole estabelecem a confecção de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado mediante lei estadual, com sua revisão devendo ser feita, pelo menos, a cada 10 anos, e passando previamente pela aprovação da instância colegiada deliberativa da unidade regional-urbana. E observando o Estatuto da Cidade, o PDUI da unidade regional-urbana deve ser elaborado no molde 3C (Compacto, Coordenado, Conectado), e o Poder Regional pode formular planos setoriais interfederativos de políticas públicas, mas, sem eximir os Municípios integrantes de formularem e compatibilizarem seus respectivos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Obrigatoriamente, o PDUI da unidade regional-urbana compreenderá o conjunto dos Municípios integrantes, abrangerá todo o território (urbano e rural) e deverá contemplar: a) diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; b) macrozoneamento da unidade regional-urbana com diretrizes quanto à articulação municipal no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; c) diretrizes de articulação intersetorial das políticas públicas da unidade regional-urbana; d) delimitação das áreas com restrições à urbanização visando proteger o patrimônio ambiental ou cultural, e conter o risco de desastres naturais; e) sistema de acompanhamento e controle.

E no processo de elaboração do PDUI da Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana e na fiscalização de sua aplicação serão assegurados: I) audiências públicas e debates com participação da sociedade civil de todos os Municípios; II) publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III) acompanhamento pelo Ministério Público. Ademais, o art. 20 do Estatuto da Metrópole determina que o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) deve incluir um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com participação dos governos estaduais e municipais, com reunião de dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum das unidades regional-urbanas.

Em 2013, a pesquisa Governança Metropolitana no Brasil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) analisou a governança compartilhada nas principais regiões metropolitanas, caracterizando-as, assim, com base nos desenhos institucionais das instâncias, articulações e instrumentos de gestão metropolitana: i) instâncias responsáveis pela gestão metropolitana; ii) fundo metropolitano instituído por lei/decreto; iii) conselho consultivo

instituído por lei/decreto; iv) conselho deliberativo instituído por lei/decreto; v) formas de financiamento; vi) instrumentos básicos de planejamento; vii) meios de articulação da governança metropolitana. Dessa forma, o desenho institucional “ideal” de Região Metropolitana contaria com (COSTA & TSUKUMO, 2013):

- a) instância exclusiva de gestão metropolitana através de secretaria estadual específica;
- b) instâncias setoriais de gestão metropolitana, com agência, assembleia e órgãos de interesse comum (transportes, saneamento, resíduos sólidos, habitação, uso do solo);
- c) fundos operantes e alimentados com recursos destinados ao planejamento e à gestão em projetos de infraestrutura metropolitana;
- d) conselhos deliberativo e consultivo, com, no mínimo, reuniões semestrais e participação da sociedade civil;
- e) programas metropolitanos específicos para planejamento, gestão e principais funções públicas de interesse comum contidos nos orçamentos plurianuais estaduais;
- f) planos metropolitanos elaborados e vigentes na última década;
- g) diversidade de articulações institucionais (comissões, conselhos, fóruns municipais) entre entes/atores da gestão metropolitana, incluindo consórcios para funções públicas de interesse comum “principal” (segurança pública, transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação, uso do solo) e “secundário” (saúde, educação, cultura, meio ambiente).

Constatou-se, então, na apuração dos elementos de desenho institucional “ideal” de Região Metropolitana os seguintes quadros (COSTA & TSUKUMO, 2013):

- i) apenas 47% das regiões metropolitanas contavam com instância exclusiva de gestão, apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído legalmente;
- ii) 73% possuía fundo instituído, mas 60% destes fundos nunca foram alimentados;
- iii) 80% possuía conselho deliberativo instituído, mas apenas 33% previam a participação da sociedade civil, e 66% não tiveram reunião durante um ano;
- iv) somente 33% possuía ou estava elaborando seus planos metropolitanos.

Apesar de casos com institucionalização de alguns dos elementos avaliados, os aspectos qualitativos dos desenhos institucionais das principais Regiões Metropolitanas brasileiras mostram um quadro de institucionalização frágil e sem traduzir um sistema de operação continuada com indicadores do tempo de operação e número de instâncias responsáveis pela gestão da Região Metropolitana. Nenhum arranjo identificado se enquadra numa situação hipotética ideal, com o processo de metropolitanização institucional no país

tendo avançado em formalização de novas regiões metropolitanas, todavia, sem efetivar a governança compartilhada. Observa-se a permanência da metropolização e a criação de novas Regiões Metropolitanas pelos Estados em todo Brasil, mas com o “Poder Regional” esvaziado em termos de gestão e ordenamento territorial moldado pelo Desenvolvimento Urbano Integrado 3C (Compacto, Coordenado, Conectado), sendo preciso adaptar o Estatuto da Metrópole às peculiaridades do “federalismo à brasileira”.

Considerações finais

A instituição legal das primeiras 09 Regiões Metropolitanas pela União, durante o período do governo militar na década de 1970, tentou estabelecer a integração do território brasileiro em face da forte tendência de concentração social em grandes centros urbanos. Entretanto, pós-Constituição Federal/1988, e a partir de meados dos anos 1990, as Regiões Metropolitanas ampliaram seu *quantum* significativamente. Em 2016, o Brasil reunia 71 Regiões Metropolitanas, muitas delas, polêmicas no que tange aos critérios de sua criação, por não possuírem população relevante para sua institucionalização. A possibilidade de angariar maiores financiamentos junto aos governos estaduais e federal e organismos financeiros internacionais, supostamente, é a justificativa-mor para um grupo de municípios tornar-se Região Metropolitana. Todavia, o que transparece para as cidades institucionalizadas em áreas metropolitanas é a intenção de novo *status* exercido pelo peso simbólico da “modernidade” e pela manifestação urbana da globalização.

Esperava-se que o Estatuto da Metrópole, mais do que preencher as lacunas dos órgãos metropolitanos do “período autoritário”, regulamentar a Constituição Federal/1988 e suplementar o Estatuto da Cidade, institucionalizasse o Poder Regional como “quarto ente federativo”; fosse capaz de superar o imbróglio de critérios para definir Região Metropolitana e Aglomerado Urbano com diferentes exigências; definisse a caracterização de governança compartilhada entre Municípios, Estados e União; e viabilizasse o financiamento adequado para a gestão metropolitana. Assim, o Estatuto da Metrópole garantiria a correta aplicação dos instrumentos de planejamento presentes num Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado 3C (Compacto, Coordenado, Conectado), evitaria problemas evidenciados pela hegemonia de uma cidade-polo, e materializaria a autonomia político-administrativa-financeira dos municípios da unidade regional-urbano.

Mesmo com ocorrência de desenhos institucionais de governança compartilhada e de Desenvolvimento Urbano Integrado ainda não consolidados, a dinâmica metropolitana ainda não pode prescindir destes instrumentais. Bem como, onde existe baixa institucionalidade de gestão repartida, os Estados têm papel relevante na construção do espaço metropolitano. Fundamental definir qual o papel do Estado na gestão metropolitana atual em face da complexa estrutura federativa brasileira, em que municípios também são entes federados. A proliferação de novas articulações institucionais sugere alternativa aos arranjos institucionais mais “duros” capitaneados pelo Estado. A criação de uma secretaria estadual específica para gerir Regiões Metropolitanas poderia flexibilizar a gestão e o planejamento metropolitanos. Pelo menos, melhor adaptável aos interesses dos entes que querem produzir um Poder Regional nos espaços metropolitanos mais favorável à promoção do crescimento econômico no molde de Desenvolvimento Urbano Integrado 3C (Compacto, Coordenado, Conectado).

Referências

BARRETO, Ilson. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito de Sorocaba/SP. In: **Revista Brasileira de Geografia Econômica**. Ano I, n. 1, vol. 1, jul-dez. 2012, p. 374-386. Rio de Janeiro: NUPE/UERJ, 2012.

CARMO, Silvia de Castro do. **Câmara e agenda 21 regional para uma rede de cidades sustentáveis: a região metropolitana da baixada santista**. São Carlos: UFSCar, 2004.

COSTA, Marco & TSUKUMO, Isadora. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, Marco & TSUKUMO, Isadora (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-44.

CUNNINGHAM, David. **O conceito de metrópole: filosofia e forma urbana**. Londres: Universidade de Westminster, 2005.

DAVIDOVICH, Fany. Metrópole e contemporaneidade: algumas pontuações. In: CARLOS, Ana & LEMOS, Amália (Orgs.). **Dilemas. Urbanos: Novas Abordagens sobre a Cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.

DE AMBROSIS, Clementina. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: **Estatuto da Cidade**. São Paulo, CEPAM, 2001. p. 165-176.

DELCOL, Rafaela. Estatuto da Metrópole: contribuições ao debate. In: **Anais do XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia**

(ANPEGE). Diversidade da Geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e ação. Presidente Prudente: UNESP, 9-12 out. 2015.

FIRKOWSKI, Olga & MOURA, Rosa. **Regiões Metropolitanas e Metrôpoles. Reflexões Acerca das Espacialidades e institucionalidades no Sul do Brasil**. Curitiba: RA'EGA/UFPR, 2001.

FIRKOWSKI, Olga. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são regiões mais não são metropolitanas. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Nº 122, jun-jul. 2012, p. 19-38. Curitiba: Ipardes, 2012.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. In: **Humanae**. V.1, n.3, p. 44-53. Recife: ESUDA, dez. 2009.

FROTA, Henrique Botelho. Estatuto da Metrôpole: o gargalo do financiamento. In: **Observa SP**. São Paulo: FAU/USP, 06 out. 2015. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com>. Acesso em: 05 mai. 2016.

GOMES, Paulo. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná, GOMES, Paulo & LOBATO, Roberto (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 50-73.

HENRIQUE, Wendell. A Recente Metropolitanização em Santa Catarina: processo geográfico- territorial ou apenas um limite político-administrativo? In: **Revista Geotextos**. Vol. 3, n. 1, fev. 2007. Salvador: UFBA, 2007. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br>. Acesso em: 13 abr. 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativa da população dos municípios 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Governança Metropolitana no Brasil. Região Metropolitana de Fortaleza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

MACHADO, Ewerton Vieira. (Re)arranjos sócio-espaciais na produção da Região Metropolitana de Florianópolis: trajetórias e tendências. In: SOUZA, Maria Adélia de (Orgs.). **A Metrôpole e o futuro: refletindo sobre Campinas**. Campinas: Edições Territorial, 2008.

MOURA, Rosa & HOSHINO Thiago de Azevedo Pinheiro. Estatuto da metrôpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolitanização brasileira? In: **Informativo Observatório das Metrôpoles**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 29 jan. 2015. p. 1-14.

OPPEREMANN, Nívea. Estatuto da Metrópole propõe gestão urbana compartilhada. In: **Brasil Cidades Sustentáveis**. Washington: WRI, jan. 2015. Disponível em: <http://www.wricidades.org/conteudo/estatuto-da-metropole>. Acesso em: 28 abr. 2016.

QUEIROZ, Ivan da Silva. Região Metropolitana do Cariri Cearense: a metrópole fora do eixo. In: **Mercator**. V. 13, n. 3, p. 93-104, set-dez. 2014. Fortaleza: UFC, 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves & RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015.

ROYER, Luciana. O Estatuto da Metrópole e seu financiamento. In: **Observa SP**. São Paulo: FAU/USP, 24 mar. 2015. Disponível em: <https://www.observasp.wordpress.com>. Acesso em: 15 abr. 2016.

SANTOS, Milton. Involução Metropolitana e Economia Segmentada. O caso de São Paulo. In: RIBEIRO, Ana C.T. et al (Org.). **Seminário Metropolitanização e Rede Urbana: Perspectivas dos anos 1990**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **DEM questiona Lei Complementar que cria Entidade Metropolitana da Região de Salvador**. Brasília: Notícias STF, 15 ago. 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo>. Acesso em: 12 abr. 2016.