

## **Introdução**

O Brasil concentra 80% da população, a hegemonia das atividades econômicas e os mais difíceis problemas nacionais em áreas urbanizadas. Poderes públicos, mercado e sociedade civil produziram cidades caóticas em todo o país, ao longo do século XX, resultado de uma perversa interação entre desrespeito às normas de Direito Urbanístico, déficit de diretrizes do Planejamento Urbano, baixa utilização dos instrumentos de Política Urbana, opções equivocadas de intervenções do Urbanismo sobre o conjunto da infraestrutura cidadina e parca existência de projetos estratégicos de Gestão Urbana. Por essa via canhestra foi obstada a realização das funções sociais da propriedade e da cidade, representada pela relação mais democrática possível entre sociedade, espaço e natureza, adiada a reforma urbana e arrefecida a definição dos marcos legais do desenvolvimento sustentável das cidades.

Somente em 2001, a ordem urbanística traduzida pelo arts. 182 e 183 da Constituição Federal/1988 foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), tornando o Planejamento Urbano uma matéria obrigatória do Direito Urbanístico. Através de um elenco de instrumentos de Política Urbana a serem operacionalizados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, conferiu-se relevo às intervenções do Urbanismo e padronizou-se a Gestão Urbana. Posteriormente, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) ampliou a regulamentação da ordem urbanística, em especial, o § 3º do art. 25 da Constituição/1988, que delegou aos Estados a instituição de regiões metropolitanas para integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum de municípios limítrofes.

A problemática cerne da investigação teórica é demonstrar que após a criação pela União das nove Regiões Metropolitanas (1973-1974), envolvendo as maiores capitais estaduais em demografia e economia (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Porto Alegre, Rio de Janeiro), a Constituição/1988 intensificou o apetite legisferante dos Estados com a criação de 62 Regiões Metropolitanas, 03 Regiões Integradas de Desenvolvimento e 04 Aglomerações Urbanas. Em 2016, o Brasil alcançou 78 unidades territoriais urbanas, contemplando 1.308 municípios ou 23,5% dos 5.570 municípios brasileiros, e abrangendo mais da metade da população. E como temática central da pesquisa, delinea-se o elenco de princípios, diretrizes e critérios de regulação do Poder Regional ou a governança compartilhada regional-urbana traduzida pelo Estatuto da Metrópole.

Inicialmente, o artigo apresenta como objetivo central conceituar e historicizar o processo legal de metropolização das cidades brasileiras ocorridas por determinação federal entre 1973 até a Constituição/1988, e posteriormente, com a delegação de competência de criação das Regiões Metropolitanas recaindo para os Estados. Em seguida, o ensaio busca sintetizar os principais eixos do Estatuto da Metrópole, justificando-se pelo imbrólio conceitual dos critérios gerais de índole federal acerca do planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas instituídas pelos Estados. E no último tópico, a pesquisa aborda a fragilidade do arranjo de desenho institucional de governança compartilhada e de desenvolvimento regional-urbano integrado das principais regiões metropolitanas, tendo como parâmetro uma pesquisa comparativa do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

E sob o prisma metodológico, o texto ordena-se nas seguintes etapas: i) Histórico-descritivo - dados gerais e retrospectiva legal sob os ângulos federal e estadual do processo de metropolização das cidades brasileiras entre 1973 e 2015; ii) Sistêmico-conceitual - definição dos critérios do Estatuto da Metrópole para assegurar o “modelo 3C” de desenvolvimento urbano integrado (compacto, coordenado, conectado) regulamentando a Constituição/1988 e suplementando o Estatuto da Cidade no que tange ao Poder Regional; iii) Analítico-interpretativo - verificação comparativa de informações que definem como ideal o arranjo de desenho institucional de governança compartilhada das principais regiões metropolitanas brasileiras. E no patamar das referências, identifica-se uma revisão bibliográfica e documental de compêndios teóricos, estudos estatísticos de instituições públicas e privadas e pesquisas acadêmicas nas áreas do Direito Urbanístico e da Gestão Urbana.

## **1. Conceito e histórico legal do processo de metropolização das cidades brasileiras**

Região refere-se a uma área contínua com características homogêneas de um determinado aspecto, seja natural ou construído, econômico ou político, fato que a diferencia 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 para a população que a habita (GOMES, 1995). Já Metrópole é um termo que remonta aos gregos, identificando uma

cidade mãe (área urbana com um ou mais municípios) que exerce forte influência sobre seu entorno, polarizando complexidade funcional e dimensões geofísicas que a destacam numa rede de cidades de um cenário regional. Na sua origem latina, o termo refere-se à principal cidade de uma província ou região. Em síntese, a metrópole é resultado de uma aglomeração urbana: quando duas ou mais cidades com fortes vínculos atuam como um “mini-sistema urbano” numa escala local até o ponto que uma das cidades apresenta-se como área de influência econômica regional ou nacional. (SOUZA, 2003).

Qualquer processo de metropolização ocorre a partir de uma grande cidade com alta densidade demográfica e forte taxa de urbanização, ao redor da qual se forma um núcleo metropolitano com vários municípios da região sob sua direta influência, mantendo 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 idéia de reconhecer institucionalmente esse fenômeno urbano. Acrescenta-se à urbanização, o processo de conurbação que pode ser conceituado como formação de uma cidade no sentido geográfico, com a fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes constituindo uma mancha urbana contínua de grandes dimensões e ultrapassando os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes. (FREITAS, 2009).

E a metamorfose da combinação dos processos de urbanização, metropolização e conurbação deu origem a Região Metropolitana, enquanto fenômeno populacional, socioeconômico e físico, cuja essência é a metrópole, em que sua intensa escala urbanizada relaciona vários municípios, reparte funções públicas de interesse comum e integra funcionalmente a organização, planejamento e execução de programas públicos e privados (CARMO, 2007). Por sua forma territorial nova, avançado estágio da macro-urbanização e características particulares em relação à industrialização, urbanização e conurbação, a Região Metropolitana tornou-se responsável pela estruturação das metrópoles modernas (CUNINGHAM, 2005). Geralmente, as 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, turísticos podem ser o alto grau de integração das cidades e com várias formas de realização de tarefas públicas, interação espacial e cooperação político-institucional. (FREITAS, 2009).

No Brasil, em 1973, a Lei Federal nº 14 evidenciou o processo legal de metropolização com a instituição de oito 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 do governo militar, a intenção primordial era estabelecer uma integração do território brasileiro pela forte tendência de concentração da sociedade em grandes centros urbanos. Mas, nos anos 1990, e tendo como base a Constituição/1988, as regiões metropolitanas ampliaram consideravelmente. Atualmente, são 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). 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). Porém, o que prevalece é o desejo do *status* para as cidades institucionalizadas em áreas metropolitanas: o peso simbólico que as relaciona ao “moderno” presente na lógica contemporânea de produção do espaço metropolitano e na manifestação urbana da globalização. (FIRKOWSKI & MOURA, 2001).

O art. 25 da Constituição/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 e regional. Porém, não constam na Carta Magna suas distinções legais. DE AMBROSIS (2001) propõe suas definições ao analisar que na Microrregião não existe obrigatoriamente a polarização em torno de uma cidade, com esse fenômeno hierárquico identificando-se nos outros dois tipos, sendo a Região Metropolitana de maior complexidade que a Aglomeração Urbana:

a) Microrregião - território compreendendo vários municípios com características homogêneas quanto à polarização, necessidades e potencialidades, pressupondo uma realidade

social e econômica 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 Estadual de São Paulo (art. 153) define como agrupamento de municípios limítrofes que assume destacada expressão nacional em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. Santa Catarina com suas leis complementares (nº 104/1994, 162/97, 381/2007 e 495/2010) à Constituição Catarinense 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 das unidades político-regionais. A Lei Complementar nº 88/2006 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 78/2009 do Ceará definiu Região Metropolitana como unidade organizacional geoeconômica, social e cultural condicionada ao atendimento de requisitos básicos verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência: evidência ou tendência de conurbação, necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços.

A Constituição/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 no número 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% dos 5.570 municípios brasileiros (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 em face da unificação das tarifas telefônicas e pelo acesso diferenciado aos programas de financiamento público.

As primeiras regiões metropolitanas criadas na década de 1970 possuem atualmente população superior a dois 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, vem exercendo baixa relevância na justificativa de criação das recentes regiões metropolitanas de iniciativa estadual (DAVIDOVICH, 2003). Conforme o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), cerca de 112 milhões de pessoas ou 55% dos 204 milhões de habitantes vivem nas 71 regiões metropolitanas brasileiras, sendo as dez 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 de habitantes; 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 e urbano, institucionaliza-se objetivando implantar uma gestão comum, e pode apresentar, em síntese, alguns referências para sua caracterização (FREITAS, 2009): a) concentração populacional urbana com densidade demográfica igual ou superior a 60 hab/km<sup>2</sup>, incluindo o município-polo e os do entorno; b) relação funcional de interdependência relativa aos fluxos migratórios de natureza pendular; c) evidência ou tendência de conurbação; d) participação igual ou superior a 65% do total de pessoas empregadas na indústria, comércio e serviços; e) fortes interações entre centros urbanos baseadas nas ofertas de bens e serviços diversificados em domínios territoriais contíguos e por outros tipos de relações socioeconômicas ligados a pontos distantes; f) infraestrutura e serviços urbanos que provoquem a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

É sob esse enfoque que também passa a ser cogitada a definição, governança e financiamento da gestão das regiões metropolitanas, que, na prática, institucionaliza o Poder Regional como “quarto ente federativo” e preenche as lacunas deixadas pelos órgãos metropolitanos herdados do “período autoritário”, em especial, 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 afluxo de recursos econômicos.

## **2. Estatuto da MetrÓpole: imbrÓglio de critérios para definição, governança e financiamento das regiões metropolitanas**

Tentando superar o “imbrÓglio de critérios” para a criação de regiões metropolitanas, o governo federal sancionou em 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089), com um conjunto de diretrizes para definição, planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pela União e Estados, e assim, garantir a minimização das disparidades

evidenciadas por meio da governança interfederativa e do desenvolvimento regional-urbano integrado das modalidades de unidades territoriais urbanas, com base nas escalas de atuação dos diversos entes federativos. (MOURA & FIRKOVSKI, 2008).

O Estatuto da Metrópole 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 socioecon mica 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” com base em um conceito mensurado 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, na Paraíba e Santa Catarina, onde, respectivamente, 67% e 100% dos municípios estão inclusos em regiões metropolitanas.

A cria o de regiões metropolitanas, conforme determina a Constitui o/1988 e o Estatuto da Metrópole, contudo, permanece sem critérios funcionais e com interesses institucionais submetidos às contingências políticas dos Estados. A nova Lei obriga somente a observância do conceito de Região Metropolitana, ou seja, “o agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum” para as leis complementares estaduais que as institu em após sua entrada em vigor em 13 de janeiro de 2015 (arts. 3  e 5 ,  2 ). Assim, seria mais adequado definir os aglomerados urbanos com fun es metropolitanas tendo como base critérios nacionais, diferenciando-os 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 inexplicavelmente a condi o de “metrópole” (MOURA & HOSHINO, 2015). E como Região Metropolitana foi definida como “aglomera o urbana que configure uma metrópole”,



logo, a que fosse instituída sem que atendesse este critério passaria a ser 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 refletir em instrumentos próprios e adequados o enfrentamento dos dilemas metropolitanos. Assim, a solução seria diferenciar legalmente as regiões metropolitanas dos aglomerados urbanos, cuja competência constitucional de criação é dos Estados. Nessa perspectiva, caberia ao Ministério das Cidades desenvolver uma política para os aglomerados urbanos, definindo seus 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 funcional, urbana, social, econômica e política. De igual forma, não se preocupou em tratar da complexidade e diversidade da rede urbana brasileira, muito menos considerou a possibilidade de revisar as imprecisas definições das leis estaduais acerca das atuais Regiões Metropolitanas ou de constituir critérios para identificar o território funcional de cada metrópole, compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interdependência nos planos da produção, do mercado de trabalho e da vida coletiva. (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 pela Constituição/1988, da competência para criar regiões metropolitanas, o 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 recente destas dificuldades estruturais de governança compartilhada envolveu a Entidade Metropolitana de Salvador (EMS), cuja criação foi questionada em 2014 no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Democratas (DEM), que se dispôs, através de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5155) contra artigos da Lei Complementar nº 41/2014.

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 reza acerca da 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 (SEM), tendo em vista que a Lei federal nº 11.445/2007 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 que possam ser 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, por exemplo, saneamento básico, mobilidade urbana, uso e ocupação do solo e direito à moradia. (STF, 2014).

Apesar de o Estatuto da Metrópole ser novidade, existem no Brasil casos bem sucedidos de regiões metropolitanas articuladas em suas questões regional-urbanas. Um exemplo deste 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. Outro 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 das diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental. (OPPERMANN, 2015)

E 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 cristalizaria a 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, assim, ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União. Tal veto entretanto, não resolve a

problemática do financiamento das ações pelos prefeitos, que se vêem diante da insuficiência de recursos próprios para solucionar os problemas locais, e que também não são prioridade para os governadores que precisam contar exclusivamente com as dotações consignadas no Orçamento Geral da União (ROYER, 2015). Logo, a questão do financiamento das ações e projetos metropolitanos estaria vinculada a duas soluções:

- 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. (FROTA, 2015).

Assim, as questões legais e imediatas que se impõem ao Estatuto da Metrópole são basicamente: 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. Arranjo de desenho institucional ideal de governança compartilhada e desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas**

A necessidade de construção de uma “nova ordem urbanística” planejada e de gestão compartilhada tornou-se urgente no Brasil do século XXI. Como um “imã”, a cidade, das pequenas localidades às metrópoles, é um ser que tudo atrai: gestão administrativa, políticas públicas, infraestrutura, 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/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.

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 a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas das unidades federativas envolvidas.

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.

E 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 poderá 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 a participação da sociedade civil e da população 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 a 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 IPEA - Instituto de Política Econômica Aplicada de Pesquisa analisou a governança compartilhada nas principais regiões metropolitanas brasileiras, caracterizando e comparando os arranjos institucionais existentes no tocante às instâncias, articulações e instrumentos de gestão metropolitana, e tomando como referências: i) instâncias responsáveis pela gestão metropolitana; ii) fundo

instituído por lei/decreto; iii) conselho consultivo instituído por lei/decreto; iv) conselho deliberativo instituído por lei/decreto; v) financiamento; vi) instrumentos de planejamento; vii) formas de articulação para governança metropolitana.

Dessa forma, o arranjo de desenho institucional “ideal” de Região Metropolitana contaria com (COSTA & TSUKUMO, 2013):

- a) instância exclusiva de gestão metropolitana através de uma secretaria estadual específica;
- b) instâncias setoriais de gestão metropolitana, com agência, assembleia e órgãos das principais funções públicas de interesse comum (transportes, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo);
- c) fundos operantes e alimentados com recursos destinados ao planejamento e à gestão em projetos de infraestrutura metropolitana;
- d) conselhos deliberativo (participação da sociedade civil) e consultivo, com, no mínimo, reuniões semestrais;
- 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, associações municipais) entre entes e atores da gestão metropolitana, incluindo consórcios para as funções públicas de interesse comum de caráter principal (transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação, uso do solo) e secundário (saúde, educação, cultura, meio ambiente).

Constatou-se, então, na apuração dos elementos de arranjo de desenho institucional “ideal” de Região Metropolitana (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 legalmente 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 haver casos em que ocorre institucionalização de alguns dos elementos avaliados, os aspectos qualitativos dos arranjos das principais regiões metropolitanas brasileiras mostram um quadro de institucionalização frágil e sem que traduza-se num sistema de operação continuada, em especial, os indicadores do tempo de operação e do número de instâncias responsáveis pela gestão da Região Metropolitana. Os arranjos identificados não se aproximaram de uma situação hipotética ideal em nenhum dos casos em análise, podendo-se afirmar que o processo de metropolização institucional no país avançou em termos da formalização de novas regiões metropolitanas, todavia, sem que houvesse efetivação de sistemas de governança compartilhada. Assim, é curioso observar a permanência do processo de metropolização institucional, inclusive com a criação de novas regiões metropolitanas pelos Estados em todo Brasil, mas com o “Poder Regional” encontrando-se esvaziado enquanto instrumento de gestão e ordenamento territorial, sendo preciso adaptar o Estatuto da MetrÓpole às peculiaridades do federalismo à brasileira.

### **Considerações finais**

A instituição legal das primeiras nove regiões metropolitanas pela União, durante o período do governo militar na década de 1970, tinha como intenção vital estabelecer uma integração do território brasileiro em face da forte tendência de concentração da sociedade em grandes centros urbanos. Entretanto, pós-Constituição/1988, e a partir de meados dos anos 1990, as regiões metropolitanas ampliaram seu *quantum* significativamente. Em 2016, o Brasil reúne 71 Regiões Metropolitanas, muitas delas, razões de polêmicas no que tange aos critérios utilizados nos processos de sua criação, tendo em vista não possuírem contingente populacional relevante para motivar sua institucionalização. A possibilidade de angariar maiores financiamentos junto aos governos estadual e federal e aos 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 um 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 deixadas pelos órgãos metropolitanos herdados do “período autoritário”, regulamentar a



Constituição/1988 e complementar 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 submissão a diferentes exigências; definir claramente a caracterização de governança compartilhada entre Municípios, Estados e União; e viabilizar o financiamento adequado para a gestão das regiões metropolitanas. Assim, o Estatuto da MetrÓpole garantiria a correta aplicação dos instrumentos de planejamento presentes no plano de desenvolvimento urbano integrado, evitaria os problemas evidenciados pela hegemonia de uma cidade-polo e materializaria a autonomia político-administrativa-financeira dos municípios inclusos na unidade regional-urbano.

Por fim, convém observar que mesmo com a vasta ocorrência de arranjos institucionais de governança compartilhada e de desenvolvimento urbano integrado 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 urbano-metropolitano. Fundamental definir qual o papel do Estado na gestão metropolitana atual, especialmente, num país de complexa estrutura federativa como o Brasil, no qual os municípios também são entes federados. A progressiva proliferação de novas articulações institucionais parece sugerir uma alternativa aos arranjos mais “duros” capitaneados pelo Estado. A criação de uma secretaria estadual específica para as unidades territoriais urbanas poderia ser uma forma *per si* de flexibilização da gestão e do planejamento metropolitanos. Pelo menos, melhor adaptável aos interesses dos entes interfederativos que querem produzir um Poder Regional nos espaços metropolitanos e mais favorável às possibilidades de promoção do crescimento econômico.

## **Referências**

- BARRETO, Ison Juliano. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso 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 Bacellar 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.). 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**. N. 122, jun-jul. 2012, p. 19-38. Curitiba: Iparde, 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 Metrópole: o gargalo do financiamento. In: **Observa SP**. São Paulo: FAU/USP, 06 out. 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com>> Acesso em: 95 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 Metropolização 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.
- MACHADO, Ewerton Vieira. **(Re)arranjos sócio-espaciais na produção da Região Metropolitana de Florianópolis: trajetórias e tendências**. In: SOUZA, Maria Adélia de (Org.). Campinas: Edições Territorial, 2008.
- MOURA, Rosa & FIRKOVSKI, Olga. Estatuto da MetrÓpole: contribuição ao debate. In: **Boletim Semanal do Observatório das MetrÓpoles**. Rio de Janeiro: Observatório das MetrÓpoles, 09 abr. 2008. p. 1-8.
- MOURA, Rosa & HOSHINO Thiago de Azevedo Pinheiro. Estatuto da metrÓpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? In: **Informativo Observatório das MetrÓpoles**. Rio de Janeiro: Observatório das MetrÓpoles, 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 Metropolização e Rede Urbana, Perspectivas dos anos 90**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- STF - 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.