

A GOVERNANÇA METROPOLITANA E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO NA LEI 13.089/2015

Amanda Cristina Pasqualini Peron¹

Cleiton Sacoman²

Décio Estêvão do Nascimento³

Marcus Vinicius Gonçalves da Silva⁴

Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza⁵

Resumo

A década de 1970 foi, para o Brasil, precursora no desenvolvimento das regiões metropolitanas. A partir da Constituição Federal de 1988, os estados puderam, mediante lei complementar, instituir suas regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios que possuem fronteiras contíguas, culminando na criação de regiões caracterizadas por critérios múltiplos e diferenciados. Contudo, em janeiro de 2015, foi aprovado o Estatuto da MetrÓpole com o objetivo de estabelecer diretrizes para o planejamento, gestão e implemento das funções públicas de interesses comuns em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A presente pesquisa, de natureza descritiva e baseada em dados bibliográficos, visou refletir sobre a Lei 13.089/2015, recente instrumento de

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR/Curitiba. E-mail: amandapasqualini@gmail.com. **GT: Potencialidades e Limites das Políticas Públicas de Gestão do Território.**

² Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito. Centro Universitário Internacional – UNINTER/Curitiba. E-mail: cleiton.sacoman@terra.com.br. **GT: Potencialidades e Limites das Políticas Públicas de Gestão do Território.**

³ Docente no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR/Curitiba. E-mail: decio@utfpr.edu.br. **GT: Potencialidades e Limites das Políticas Públicas de Gestão do Território.**

⁴ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR/Curitiba. E-mail: marvin.gsilva@gmail.com. **GT: Potencialidades e Limites das Políticas Públicas de Gestão do Território.**

⁵ Docente no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR/Curitiba. E-mail: malumeza2@gmail.com. **GT: Potencialidades e Limites das Políticas Públicas de Gestão do Território.**

governança de aplicação às regiões metropolitanas, partindo da premissa de que a estrutura federativa existente não abarcou figura que permita a institucionalidade destas regiões. Assim, o desafio da integração tornou-se um processo de busca constatare a tornar eficaz os instrumentos criados para auxiliar na promoção de uma gestão metropolitana baseada em responsabilidades mútuas.

PALAVRAS-CHAVE: Região Metropolitana. Lei 13.089/2015. Instrumentos de Integração.

Introdução

No Brasil, cabe ao Estado a definição dos requisitos para a criação de novos municípios. Essa possibilidade, advinda da Constituição Federal de 1988, deu vez e voz para um considerável aumento do número de municípios brasileiros e gerou diversidade e multiplicidade de critérios que vão desde o número de habitantes e edificações até a criação de novos municípios por interesses políticos, eleitoreiros, por vezes sem condições financeiras de arcar com suas despesas, corroborando para o aumento das desigualdades sociais. Nesse sentido, Tomio (2002, p. 63) aponta que, em 1980, o número de municípios brasileiros era de 3.974, passando a ter, após a CF/1988, 4.491, em 1990, e 5.560, no ano de 2000.

Ainda que a presença da desigualdade e da segregação social, como componentes do processo de desenvolvimento urbano nacional, não se restrinja apenas às áreas metropolitanas, estas são as que concentram o ônus da estrutura desigual do País, uma vez que nelas encontra-se um significativo agrupamento demográfico em uma também significativa densidade de relações sociais, econômicas, culturais, ambientais, entre outras.

Uma metrópole, geralmente, é caracterizada como um determinado espaço que exerce influência cultural, social e econômica sobre um conjunto de cidades unidas geograficamente. Na prática, é um território integrado com escala de produção, distribuição e acumulação de riqueza e de reprodução social.

Em contrapartida, a região metropolitana, em termos institucionais, é caracterizada por uma fragmentação que consiste em critérios múltiplos e diferenciados, ou seja, o Estado, dentro de sua discricionariedade, cria, por intermédio da lei, este conjunto de cidades, contudo, não lhe assegura condições

necessárias para que a funcionalidade desta nova instituição seja plenamente realizável.

Frente a esta situação, emerge a necessidade de instrumentos e institucionalidades sistematizadas, que possibilitem a prática de uma efetiva governança em áreas metropolitanas a exemplo da recente Lei 13.089, de 13 de janeiro de 2015.

Com base nestas premissas que cercam a governança metropolitana, esta pesquisa de natureza descritiva e baseada em dados bibliográficos, procurou envolver o seguinte questionamento: quais instrumentos auxiliam a governança de regiões metropolitanas; e se estes permitem solucionar os desafios que se fazem presentes nestes agrupamentos.

Assim, o presente trabalho estrutura-se com a seguinte perspectiva: reflexão acerca das transformações que ocorrem, após os anos 1970, na forma de organização e intervenção do Estado no espaço urbano e regional; abordagem histórica traçando a linha do tempo das áreas metropolitanas brasileiras da década de 70 até o advento da Constituição de 1988; espaços metropolitanos e a necessidade das soluções conjuntas; e, por fim, análise da Lei 13.089, publicada em 13 de janeiro de 2015, que regulamenta o Estatuto da Metrópole.

2. Os regimes espaciais brasileiros na e pós década de 1970

2.1. A questão metropolitana e seus conceitos

O Brasil, de acordo com o estudo realizado em 2012 pelo Observatório das Metrópoles, possuía 59 unidades institucionalizadas, entre regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas. Em 2015, o número totalizou 78, sendo que cinco foram criadas anteriores à vigência da Lei 13.089 de 13 de janeiro 2015 (RIBEIRO *et al.*, 2015). Há que se considerar que, pelos moldes fixados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE, o Brasil conta com 12 metrópoles, apresentando divergência entre as características de definição adotadas pelas leis complementares estaduais, emanadas do poder atribuído pela Constituição Brasileira de 1988, em que cabe aos governos estaduais

a instituição e o reconhecimento legal das regiões metropolitanas, possibilitando a integração, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, conforme está estabelecido na a Constituição Federal Brasileira de 1988:

Art. 25: §3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988)

Para compreender essa diferença de números e caracterização tão distinta em um mesmo país, vale recorrer a alguns conceitos e princípios de composição utilizados no debate acadêmico, que engloba questões referentes à metrópole, região metropolitana e megalópole.

Desse modo, faz-se necessário definir e conceituar o que é metrópole e região metropolitana para refletir sobre as transformações que ocorreram no Brasil, após os anos 70, quanto à forma de organização e intervenção do Estado, no espaço urbano e regional.

O termo metrópole não é algo da modernidade, ou imposto a partir da Revolução Industrial, mas proveniente da Grécia Antiga e seu sentido estava relacionado à designação de cidade-mãe, a grande cidade detentora de funções das quais dependiam as demais. Assim, a metrópole estaria relacionada ao domínio de um território, à oferta de bens e serviços diferenciados a uma região (DI MÉO, 2008).

Um dos primeiros estudiosos a tratar da complexidade urbana indicando conceitos foi o botânico Patrick Geddes, no início do século XX, o qual propõem os termos conurbação e megalópole, fato que o tornou nome de referência no que tange a assuntos e temas ligados ao urbanismo, à geografia e à sociologia. Seus conceitos apresentavam uma proposição da realidade urbana, que pode ser ainda aplicável caso sejam guardadas as proporções de tempo e espaço.

A experiência de Geddes, baseada na cidade de Londres do final do século XIX e início do XX, foi o fio condutor para reflexão acerca de como a cidade vai, pouco a pouco, absorvendo cidades menores em uma dinâmica complexa para a qual, à época, faltavam palavras que dessem conta das especificidades advindas

dessa nova realidade de imprecisão entre os limites cidade e campo e entre as próprias cidades (FIRKOWSKI, 2013).

Destarte, por conurbação, Geddes entende essa “nova forma de agrupamento demográfico, que já está, subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social, e, em seguida, de governo e administração bem definidos” (GEDDES *apud* FIRKOWSKI, 2013, p.24). O vocábulo, então, passou a aludir a complexa dinâmica da urbanização: modo de vida das pessoas das áreas urbanas e as formas de gestão e a necessidade de medidas conjuntas para a saúde, educação, assistência, enfim, da estrutura e constituição desses espaços.

Ainda, de acordo com a estudiosa Olga Firkowski, no Brasil, o conceito absorve certa inexatidão advinda da tradução e talvez do fato de o Brasil, à época que o conceito foi introduzido, ser incipiente, sendo mais associado “à junção de manchas urbanas de cidades diferentes que a um verdadeiro processo de constituição de uma cidade-região” (FIRKOWSKI, 2013, p. 23) disposto por Geddes.

Há que se ter em mente que Regina Meyer (2000, p. 5), ao evidenciar e situar a transição da metrópole moderna à contemporânea, utiliza o termo conurbação referindo-se à “ação de *reunir em um todo*, diversos núcleos e cidades pela unificação das suas malhas urbanas, respeitando uma hierarquia funcional”.

No dizer de Villaça, a proposta de Geddes, que chegou ao contexto brasileiro por volta dos anos 20, foi interpretada como “fusão de áreas urbanas”, entendendo ainda Villaça que o termo poderia ser utilizado em substituição aos de metrópole e região metropolitana, caracterizando-a como área metropolitana, a qual poderia melhor especificar a expansão dos núcleos e as contradições ocorridas entre essa dilatação espacial e a jurisdição do ente administrativo, residindo, nesse fato, a contradição “entre a cidade como organismo físico e socioeconômico e a cidade do ponto de vista político-administrativo” (VILLAÇA *apud* FIRKOWSKI, 2013, p. 51).

O outro conceito também atribuído a Geddes é o de megalópole, em que o prefixo *mega*, fora adaptado do grego para designar a grandeza, sobretudo do ponto de vista da grande concentração populacional e quanto à extensão da área, a exemplo de Chicago e Nova Iorque.

Já a região metropolitana pode ser considerada uma área composta de um conjunto de cidades contíguas e com integração socioeconômica a um município de grande porte, fenômeno conhecido, como já vimos, por conurbação.

Vale considerar, nestes termos, que os conceitos estabelecidos por Geddes não possuem o mesmo conteúdo da atualidade; sua substância se modificou na medida em que os processos históricos aconteceram, conforme destacado anteriormente. Dizendo de outro modo: o fato de existir certa complexidade em conceituar alguns termos usados para designar o processo de instauração de uma metrópole ou região metropolitana, não nos impede de refletir sobre os mecanismos criados, a exemplo do que consta na Constituição e o que apregoa a Lei 13.089/2015, para atender aos desafios impostos pelos grandes conglomerados de cidades e pessoas que se avolumam nas metrópoles, tópico que será visto a seguir. Entretanto, será pertinente expor alguns dos marcos que diferenciaram questões relativas à divisão de espaços geográficos brasileiros.

2.2. Linha do tempo das áreas metropolitanas brasileiras

A inauguração de marcos legais, centrada em questões de divisão de espaços geográficos, surge no Brasil, quase que, especificamente, no século XX. Contudo, a fundação das primeiras cidades brasileiras ocorreu após a divulgação da Constituição de 1824, a qual acenava que a instituição de cidades é direito da Coroa e a das vilas é proveniente de ações dos donatários, capitães e governadores.

Em 1938, entra em vigor o Decreto-Lei nº 311, o qual explicita uma divisão territorial do País diversa da anterior. Neste sentido, as sedes municipais tornam-se cidades, e sedes dos distritos passam a vilas. Aos municípios, caberia o papel de estabelecer o mapa de seu território demarcando as áreas urbanas, baseados no art. 12 da referida Lei: “Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias” (BRASIL, 1938).

A Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, amplia o enfoque dado anteriormente e estabeleceu que

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos: I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado; II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população; III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas); IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos (BRASIL, 1967).

Por Ato Complementar, passou a ser exigida, também, a prévia autorização do Presidente da República. Sob essa legislação, nenhum novo município foi criado (BARROS e LAGOS, 2008).

Com a Constituição Federal de 1988, são alargadas as responsabilidades dos estados, uma vez que, em seu artigo 18, delega a estes entes federados a definição dos requisitos para a criação de novos municípios. Atribuição que gerou grande diversidade e multiplicidade de critérios, que vão desde o número de habitantes e edificações até interesses políticos. Fato que ampliou o número de municípios, passando de 3.992, na década de 1980, para 5.507, em 2000, e 5.565, em 2010. (FIRKOWSKI, 2013, p.32)

Infere-se que das mudanças estabelecidas decorreram disparidades entre os critérios instituídos por cada Estado e um número muito grande de municípios criados, na maior parte das vezes sem condições financeiras de arcar com suas despesas.

A Constituição de 1988 insere, também, a possibilidade de os estados criarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, igualmente sem uma definição mais homogênea de critérios, resultando “na mesma perspectiva dos municípios, em discrepâncias estaduais flagrantes e na ausência de critérios que tenham o conjunto federativo como horizonte” (FIRKOWSKI, 2013, p.33).

Quanto à divisão entre as metrópoles e as regiões metropolitanas, significa dizer que passou a existir uma separação advinda do fato de que a forma como surge uma região metropolitana enseja uma institucionalização diversa da metrópole, que advém de um processo socioespacial e, assim, a legislação brasileira maior, ao dispor de escassas metodologias e critérios para caracterizar as regiões metropolitanas, incorre em fragilidades, pondo em cheque o próprio significado dessa institucionalização, existindo

por um lado, uma instituição de ordem jurídico-institucional, baseada em motivações múltiplas – nem sempre explícitas –, que sugere a intenção de tratar, intervir ou gerir esta nova territorialidade, a qual pode ou não, integral ou parcialmente, corresponder a um espaço metropolitano resultante de um processo socioespacial (COSTA, 2013, p. 324).

Essa carência de contornos fora evidenciada, também, por Holz (2000). No seu dizer ela já era apresentada na pauta dos debates que antecederam a elaboração da Constituição de 1988, ficando desvendado o esgotamento dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional, em âmbito metropolitano no País, bem como a necessidade de substituí-los.

Em suas formulações mais gerais, a Constituição de 1988, embora indiretamente, favoreceu a possibilidade da organização regional no País, da qual se destaca a alçada dos municípios a entes federados, podendo organizar suas Leis Orgânicas, com a divisão de competências entre os três níveis de governo e matérias tratadas de forma concorrente e comum. Ainda, reconhece o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, efetuando as funções de fiscalização, incentivo e planejamento aos setores públicos e privados na forma prevista no art. 174 da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Ao tratar das questões metropolitanas brasileiras e seus desafios, especificamente os relacionados ao desenvolvimento urbano, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 21, inciso XX, 24, inciso I e 30, inciso VIII, delega ao âmbito da administração municipal a responsabilidade da política urbana, cabendo a esta a observância das diretrizes gerais fixadas em lei. Além disso, define instrumentos da função social da propriedade urbana e, também, o Plano Diretor, um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o qual torna-se obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal (BRASIL, 1988; HOLT, 2000).

Esses artigos dispostos na Constituição acabaram provocando reflexos em âmbito estadual, culminando na criação de regiões metropolitanas caracterizadas por critérios múltiplos e diferenciados, especialmente no que concerne a funcionalidade e a institucionalização, necessitando, então, de dispositivos legais expostos no tópico a seguir.

3 O Estatuto da Metrópole

3.1. O novo Estatuto da Metrópole

As condi es de vida da popula o, marcadas, muitas vezes, por carências de serviços urbanos, de educa o, de saúde, e, ao mesmo tempo, geradoras de demandas que não correspondem aos limites jurisdicionais a que se referem, trouxeram a necessidade das metr poles como território integrado com escala de produ o, distribui o, acumula o de riqueza e de reprodu o social, construir m condi es para a efetividade da governabilidade metropolitana.

Nesse processo, a dificuldade a ser superada   a de transformar a metrópole funcional em institucional, constituindo instrumentos para enfrentar os problemas concretos presentes nestes territórios, uma vez que estas novas conforma es territoriais apresentaram-se desprovidas de competências para atender aos próprios pleitos.

Assim, emergiram critérios que foram fixados no Projeto de Lei n. 3.460, do ano de 2004 – Estatuto da Metrópole, o qual pautava seus objetivos em um conjunto de instrumentos regulatórios   questão metropolitana no País, regulamentando a a o dos entes federados nos territórios em que as fun es públicas de interesse comum devessem ser compartilhadas (RODRIGUES, 2013).

No 37^o Encontro Nacional de Sindicatos de Arquitetos, em Goiânia, e da 5^a Conferência Nacional das Cidades, que ocorreu em 2013, na cidade de Brasília, Zez u Ribeiro, deputado e relator do referido projeto de lei, afirmou que a aprova o do Estatuto da Metrópole possuía como fun o

compatibilizar projetos estaduais e municipais e trazer mais eficiência aos serviços prestados, como a coleta de lixo, transporte público, entre outros. A ideia   trabalhar com marcos regulatórios para a questão das metr poles no Brasil, pois no processo constituinte nós avançamos pouco nesse sentido, então   necessário avançar muito mais, articulando as diversas interven es que devem ser feitas nas cidades que se caracterizam como áreas metropolitanas, através da sistematiza o de serviços comuns, como a questão da coleta do lixo, no transporte e no saneamento como um todo, para que se tenha uma vida melhor em todas as cidades (RIZZO, 2013, p 1).

Observou-se que a trajetória entre o texto e a sua aprovação durou mais que uma década e, no dia 13 de janeiro de 2015, entrou em vigor a Lei 13.089. A recente lei estabeleceu fundamentos e diretrizes para a gestão urbana compartilhada. O art. 1º, detalhadamente, aclara estes objetivos trazidos na inovação legislativa.

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2015).

A partir dos objetivos e diretrizes fixadas, a lei dá abertura ao seu segundo artigo, trazendo conceitos que nortearão os atos nela pautados. É neste contexto que o projeto de lei original sofreu inúmeras críticas, desencadeando um processo de descrédito de seu texto e ensejando sua revisão integral.

Por essa versão, a primeira [Região Metropolitana] deveria ostentar um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País (9.537.789 habitantes em 2010) e, para a segunda, exigia-se, no mínimo, 2,5% da população (4.768.895 habitantes) (art. 6, I, a e b). Exceto a RM polarizada por São Paulo, não havia na época, nem existe atualmente, qualquer outra aglomeração com tal característica; da mesma forma, só a unidade polarizada pelo Rio de Janeiro poderia tornar-se uma aglomeração urbana (MORA e HOSHINO, 2015, p. 2).

A tais inconsistências somaram-se outras inadequações, entre as quais se destaca a abrangência exacerbada de alguns conteúdos e tratamento simplista de outros, que evidenciaram a necessidade de se rever cada artigo do projeto proposto. Este emaranhado desemboca no substitutivo apresentado, fruto de árduo debate, com encaminhamento à sanção presidencial enraizado em outras tantas modificações do texto e aposição de veto presidencial.

Vale ressaltar que uma das situações incongruentes refere-se aos arts. 17 e 18 inseridos no capítulo V, os quais abarcavam a previsão de criação e existência do Fundo do Estatuto da Metrópole e possuíam a seguinte redação:

Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos

constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano. Art. 18. Constituem recursos do FNDUI: I – recursos orçamentários da União a ele destinados; II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas; IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei. § 1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de representantes da sociedade civil. § 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao Fundo. § 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de déficits fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo. § 4º Os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer. (BRASIL, 2015)

Quando do encaminhamento à sanção presidencial, tal proposta foi objeto de oposição de veto com a justificativa de que fundos cristalizam a vinculação a finalidades específicas, prejudicando a dinâmica de prioridades políticas, e estas figuras não asseguram a eficiência na gestão dos recursos públicos. Ainda, não obstante as alegações já transcritas, o veto é complementado pela insurgência de que as previsões do Estatuto da MetrÓpole podem ser executadas, regularmente, por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União vinculadas às programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado (BRASIL, 2015 a).

Arrisca-se a dizer que a medida parece afastar a atuação direta do controle social e da transparência, pois representantes da sociedade civil teriam assento no conselho deliberativo, destinado a supervisionar o fundo, o que se apresenta mais distante com a inexistência do fundo e a utilização do orçamento geral.

Já os estados e municípios ficaram eximidos da obrigatoriedade de destinar recursos próprios ao fundo. Vê-se quase que inimaginável, ou melhor, difícil de ser digerida qualquer determinação que viesse a obrigá-los a aplicar recursos em um fundo nacional em detrimento do uso direto em suas unidades territoriais, ainda que, posteriormente, houvesse a intenção de retorno.

Além dos já citados arts. 17 e 18, o veto também abrangeu outros dispositivos do projeto encaminhado para sanções referentes ao inciso II do § 1º do art. 1º e art.

19. A justificativa para tal proceder encontra berço na seguinte argumentação “por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público” inseridas na Mensagem n. 13/2015 (BRASIL, 2015a).

Observou-se que o transitar pelos trâmites legais desse projeto do Estatuto da Metrópole foi polêmico, passando por arquivamento, emendas, um substitutivo, aprovação pelo Congresso Nacional e veto presidencial, uma longa trajetória até a versão final, a Lei propriamente dita, assunto que será abordado no tópico que segue.

3.2. Destaques da nova Lei: conceitos e instrumentos

A Lei 13.089/2015 explicita a que veio, avocando o conceito das figuras regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. Estabelece as suas aplicações e apadrinha as microrregiões instituídas pelos estados. Em seu art. 2º, comporta um relevante arcabouço conceitual sobre: aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana, função pública de interesse comum, plano de desenvolvimento urbano integrado, gestão plena, governança interfederativa; estes institutos, além de teóricos, recebem definição legal e passam a ser jurídicos.

Na continuidade, o estatuto, no intuito de erradicar ou, pelo menos, amenizar percalços ocasionados por problemas estruturais traduzidos em sequenciais crises da mobilidade, saneamento, habitação, resíduos sólidos, e que se associam às fragilidades do planejamento e da gestão metropolitana, consigna que as leis complementares estaduais, ao instituírem as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas, comportarão em seus conteúdos as funções públicas de interesse comum, que justificam a medida, a estrutura de governança interfederativa e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das funções públicas - art. 5º, incisos I a IV do diploma legal -, cada qual com conceito assim entendido

Art. 2: [...]. II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes; III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura

de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual; IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum [...]. (BRASIL, 2015).

A obrigatoriedade relatada, neste contexto, decorre dos previstos legais do Capítulo II, assim, abre-se espaço para os comentários de Mora e Hoshino (2015) de que

A exigência de embasar em critérios técnicos a delimitação territorial e o rol de funções comuns eleitas como prioritárias para cada unidade (art. 5º, §1º) representa um avanço nada desprezível, ao viabilizar o controle (da sociedade como dos órgãos de fiscalização externa) sobre a motivação dos atos das autoridades políticas, reduzindo o espaço da pura discricionariedade. Do ponto de vista jurídico, a exposição de motivos dos respectivos projetos de lei complementar seria o espaço ideal para sistematizar esse conjunto de estudos e diagnósticos em que a proposta se sustenta. (p.5)

A nova lei, pelo menos aparentemente, afasta o municipalismo das políticas setoriais, instituindo o planejamento e a gerência em nível regional ou metropolitano, por atendimento à previsão do art. 10, §3º. Ainda, deixa como determinação a necessidade de que os municípios compatibilizem seus Planos Diretores com as novas diretrizes do plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana. A partir desse afastamento, surge uma dúvida, qual seja, se as políticas setoriais são mais eficientes e inclusivas se fundadas no desenvolvimento urbano integrado.

Em continuidade à análise, replica-se a ideia trazida por Mora e Hoshino (2015).

O cenário avulta ainda mais espinhoso nas hipóteses de prestação por delegação. Os serviços caracterizados como FPIC se submeterão a novo regime jurídico, não mais passível de concessão fragmentada, o que, espera-se, impactará na sua modelagem administrativo-financeira e se refletirá na abertura de novas licitações. O impasse atual em torno das responsabilidades sobre a Rede Integrada de Transportes de Curitiba (mormente no que tange ao Lote 4, justamente o do transporte metropolitano) é sintomático dessa lacuna de regulação. (p.6).

O impasse gerador de demora na prestação adequada do serviço público deixa nome e endereço dos prejudicados: os cidadãos desta região metropolitana.

Para atingir seus objetivos, o Estatuto da Metrópole enfatiza a prevalência do interesse comum sobre o local, e consigna como diretrizes as já enumeradas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), reforçando a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão, observando o imperativo de gestão democrática das cidades. Para tanto, adota estratégias como:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais (BRASIL, 2001).

Em continuidade a análise da Lei, depara-se com o art. 8º que comporta a estrutura para a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, enumerando: uma instância executiva, uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, uma organização pública com funções técnico-consultivas e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

A inovação é dotada de boas intenções, mas traz à tona uma discussão já ventilada pela doutrina, qual seja: a de dotar as personalidades do Estatuto da Metrópole de atributos político-administrativos, o que a Constituição Federal já deveria tê-lo feito desde 1988, quando alçou os municípios a referido patamar (KLINK, 2013; RODRIGUES, 2013).

Assim, problemáticas como as de que os orçamentos são municipais e os problemas ultrapassam estas fronteiras estariam superadas, mas, a Constituição tornou-se impedimento para superar essa barreira. O Estatuto, por sua vez, com o

objetivo de suplantar estes problemas cria, instrumentos de governança interfederativa - o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, nos termos do art. 2º, inciso IV do Estatuto (BRASIL, 2015). Ou seja, assumem-se responsabilidades mútuas que são colocadas em prática por dez instrumentos dispostos no art. 9º (BRASIL, 2015).

Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – plano de desenvolvimento urbano integrado; II – planos setoriais interfederativos; III – fundos públicos; IV – operações urbanas consorciadas interfederativas; V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; VII – convênios de cooperação; VIII – contratos de gestão; IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do *caput* do art. 7º desta Lei; X – parcerias público-privadas interfederativas.

Dos instrumentos propostos para auxiliar a governança de regiões metropolitanas, a lei dedica especial atenção ao plano de desenvolvimento urbano integrado, que estabelecerá as diretrizes para o desenvolvimento urbano, abordando-o em artigos sequencias e, inclusive, impondo penalidade em caso de sua não elaboração (Art. 21).

O plano é o instrumento que dará suporte ao crescimento dos municípios pertencentes à mesma região metropolitana ou aglomerado urbano, e contemplará:

Art. 12. [...] § 1º[...]. I - as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II - o macrozoneamento da unidade territorial urbana; III - as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; IV - as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e, VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. (BRASIL, 2015).

Há que se considerar, ainda, que o referido plano possui caráter complementar ao Plano Diretor. No entender de Moura e Hoshino (2015), a existência desse plano de desenvolvimento integrado

configura condição *sine qua non* para o apoio da União às ações de desenvolvimento urbano integrado (Capítulo V), com realce para as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa (art. 13). Nesse caso, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos da lei, que pressupõe: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa *própria*; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado (art.2, III). (p.9).

A exemplo do já praticado no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o plano de desenvolvimento integrado deverá conter a participação social, promovendo, de forma contínua, a interlocução entre os representantes das esferas de governo e a sociedade civil.

Dentre emendas e substituto, observa-se que o Estatuto da Metrópole preservou a essência dos objetivos trazidos no texto original, dispondo sobre a instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas; de moldar a governança interfederativa dessas unidades; de fornecer os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e de garantir o apoio da União para sua implementação. Quanto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, o desejo de realizá-lo chegou às vias de tornar-se realidade, sendo ceifado pelo veto presidencial.

Considerações Finais

As regiões metropolitanas que, na prática, comportam um território integrado com escala de produção, distribuição e acumulação de riqueza e de reprodução social são de inegável importância para um país. No Brasil, a Constituição de 1988, delegou aos estados autonomia na determinação de critérios para a criação de novos municípios. Fato que ampliou, significativamente, o número de municípios, surgindo regiões metropolitanas com frágil potência econômica, revelando um esgotamento dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional, em âmbito metropolitano, bem como a necessidade de substituí-los.

Nesse processo, a dificuldade a ser superada é a de transformar a metrópole funcional em institucional, constituindo instrumentos para enfrentar os problemas concretos presentes nestes territórios, uma vez que estas novas conformações

territoriais apresentaram-se desprovidas de competências para atender aos próprios pleitos.

Assim, no intuito de corroborar no desenvolvimento desses espaços caracterizados pela aglomeração urbana, surgem novos dispositivos legais, instrumentos que auxiliem na governança dessas regiões metropolitanas, os quais ganham visibilidade com a criação da Lei 13.089, de 13 de janeiro de 2015.

Desse modo, o Estatuto das Metrôpoles possui o escopo de minimizar problemas, buscando retomar o controle de crescimento dessas metrôpoles a partir de responsabilidades mútuas afastando o municipalismo das políticas setoriais, instituindo o planejamento e a gerência em nível regional ou metropolitano, por atendimento à previsão do art. 10, § 3º. Os instrumentos disponibilizados para o alcance da governança interfederativa dessas unidades vieram dispostos em dez instrumentos descritos no art. 9º e que expressam o auxílio na promoção de uma gestão metropolitana baseada em responsabilidades mútuas.

Em continuidade à problemática exposta no início deste estudo, infere-se que ainda é cedo para descrevermos resultados e conclusões se os instrumentos propostos permitem solucionar os desafios que se fazem presentes nestes conjuntos de municípios que compõem a unidade territorial urbana. Quem sabe, a constatação desta inquietude somente poderá ser aferida quando os municípios interfederados deverão revisar o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana. Desta forma, projetam-se expectativas de estudos futuros.

Observou-se, ainda, que os trâmites legais, da Lei 13.089/2015, para além da polêmica, do arquivamento, das emendas, do substitutivo, e do veto preservaram a essência dos objetivos trazidos no texto original, do projeto de Lei nº 3.460, dispondo sobre a instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas; de moldar a governança interfederativa dessas unidades; de fornecer os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado; e de garantir o apoio da União para sua implementação.

Por fim, leis são feitas por pessoas para pessoas, e os impasses que se revelam quando da criação de algumas possuem nome e endereço dos

prejudicados: os cidadãos querem das zonas rurais ou urbanas, das metrópoles ou das regiões metropolitanas brasileiras.

Referências Bibliográficas

BARROS, Cruxên Eliane; LAGO, Ponce de Leon Soriano Gustavo. **A força normativa da constituição e os municípios após a Emenda 15, de 1996:** prenúncio de tensão entre legislativo e judiciário? Disponível em: <ww12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-forca-normativa-da-constituicao-e-os-municipios-apos-a-emenda-15-de-1996-prenuncio-de-tensao-entre-legislativo-e-judiciario>. Acesso em: 11 ago 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 9 set. 2015.

_____. _____. **Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938:** dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 27 setembro 2015.

_____. _____. **Lei Complementar nº 01, de 09 de novembro de 1967:** estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp01.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. _____. **Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015:** institui o estatuto da metrópole, altera a lei nº 10.257, de julho, 2001 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. _____. **Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001:** regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição federal. estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 set. 2015.

_____. _____. (BRASIL, 2015a). **Mensagem n. 13, de 12 de janeiro de 2015:** Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse

público, o Projeto de Lei nº.5, de 2014 (nº 3.460/04 na Câmara dos Deputados), que “Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências”. Diário Oficial da União, de 13.1.2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm>. Acesso em: 28 set. 2015.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: COSTA, Marco Aurélio (org.); TSUKUMO, Tami Lemos. (org.) **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19647>. Acesso em: 26 set. 2015.

DI MÉO, G. Introdução ao debate sobre a metropolização. **Confins**, São Paulo, n. 4, p. 2-11, 2008. Disponível em <<https://confins.revues.org/5433?lang=pt>>. Acesso em 27 set. 2015.

FIRKOWSKI, Olga. L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, Bernardo Alves (ed.); KRAUSE, Cleandro (ed.); FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <<http://imguol.com/blogs/52/files/2013/08/Territorio-Metropolitano-e-e-poli%CC%81ticas-municipais.pdf>>. Acesso em: 12 jul 2016.

GEDDES, P. Cidades em evolução. In: FURTADO, Bernardo Alves (ed.); KRAUSE, Cleandro (ed.); FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <<http://imguol.com/blogs/52/files/2013/08/Territorio-Metropolitano-e-e-poli%CC%81ticas-municipais.pdf>>. Acesso em: 12 jul 2016.

HOLZ, E. F. A Organização metropolitana pós-constituição de 1988. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.4, n.4, p.91-98, out-dez; 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9755.pdf>> Acesso em: 21 set. 2015.

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo Alves (ed.); KRAUSE, Cleandro (ed.); FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. p.85-115. Disponível em: <<http://imguol.com/blogs/52/files/2013/08/Territorio-Metropolitano-e-e-poli%CC%81ticas-municipais.pdf>>. Acesso em: 12 jul 2016.

MEYER, Regina Maria Proserpi. Atributos da metrópole moderna. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, p.3-9, out-dez; 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9747.pdf>>. Acesso em: 27 de set. 2015.

MOURA, Rosa. HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? **Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, 29 jan 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 26 set. 2015.

RODRIGUES, Ana Lucia. Ingovernabilidade metropolitana e segregação socioespacial: receita para a explosão da violência. In: FURTADO, Bernardo Alves (ed.); KRAUSE, Cleandro (ed.); FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. P. 53-82. Disponível em: <<http://imguol.com/blogs/52/files/2013/08/Territorio-Metropolitano-e-e-poli%CC%81ticas-municipais.pdf>>. Acesso em: 12 jul 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos, RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. **Observatório das Metrôpoles**, Rio de Janeiro, 22 abr. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148:estatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=en#>. Acesso em: 22 set. 2015.

RIZZO, Garibaldi. **O Estatuto das Metrôpoles e as regiões metropolitanas**. Brasília, DF: Conselho de Arquitetura no Brasil, 2015. Disponível em <<http://www.caubr.gov.br/?p=17650>>. Acesso em 27 set. 2015.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, fev, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13950.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. In: FURTADO, Bernardo Alves (ed.); KRAUSE, Cleandro (ed.); FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. P. 53-82. Disponível em: <<http://imguol.com/blogs/52/files/2013/08/Territorio-Metropolitano-e-e-poli%CC%81ticas-municipais.pdf>>. Acesso em: 12 jul 2016.