Volume 4



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Brasil Metropolitano em foco

Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole





Organizadores
Bárbara Oliveira Marguti
Marco Aurélio Costa
César Buno Favarão

Rede ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede

Este é o quarto livro publicado pela pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida no âmbito da Rede Ipea, por meio de uma articulação institucional que envolve alguns dos mais importantes institutos de pesquisa do país, tais como: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), da região metropolitana (RM) da Grande São Luís; Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem), da RM do Recife; Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur/BA) e Procuradoria Geral do Estado da Bahia, da RM de Salvador; Agência RMBH, da RM de Belo Horizonte; Câmara Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, da RM do Rio de Janeiro; Fundação de Economia e Estatística (FEE), da RM de Porto Alegre; Secretaria de Estado Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima), da RM de Goiânia; Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), da RM da Grande Vitória; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), RM de Natal; e Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (SPG/SC), da RM de Florianópolis.

Nas publicações anteriores, a partir de uma avaliação de experiência de quarenta anos de RMs no Brasil, foi empreendido um amplo balanço das estruturas e dos arranjos institucionais voltados para a gestão e a governança metropolitanas no país. Além disso, elaborou-se uma detida avaliação da gestão de funções públicas de interesse comum (FPICs) selecionadas. O balanço crítico da experiência político-institucional, mostrado pela avaliação da gestão das FPICs, foi complementado pelo conjunto de relatos de experiências e casos reunidos no terceiro livro.

Refletindo o próprio desenvolvimento das investigações desta linha de pesquisa, este quarto livro, ao registrar e analisar as experiências de conformação de novos arranjos institucionais, da construção da cooperação interfederativa e da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), avança em relação às publicações anteriores, seja ao oferecer uma reflexão crítica aprofundada dos temas destacados, seja ao trazer registros das experiências que amadureceram ao longo desses sete anos de articulação da pesquisa em rede.

A primeira parte apresenta quatro capítulos, que disponibilizam, em seu conjunto, uma análise que reforça a importância de se encarar os desafios político-institucionais necessários para se avançar no desenvolvimento metropolitano, lidar com os *deficit* e gargalos presentes nesses territórios, beneficiando suas populações e suas economias. Os capítulos tratam do processo de metropolização institucional; do estado da arte do arcabouço legal que rege a questão metropolitana no Brasil; de uma discussão conceitual sobre o macrozoneamento e o balanço a respeito da implementação de sistemas de informações metropolitanas (SIM) nas RMs, instrumentos previstos no PDUI; e dos desafios associados ao financiamento do desenvolvimento metropolitano.

Na segunda parte, constam os relatos de experiência recentes de doze RMs, seis delas de trajetória mais longa, instituídas ainda nos anos 1970, e seis instituídas já no período de vigência da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), divididas de acordo com o estágio de avanço na elaboração do PDUI.

O capítulo que encerra o livro, e que corresponde à sua terceira parte, oferece uma leitura comentada cuidadosa do Estatuto da Metrópole, evidenciando aspectos que devem ser objeto de uma revisão normativa que favoreça a superação dos aspectos contraditórios, imprecisos e omissos que restaram no texto legal.

Volume 4



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Brasil Metropolitano em foco

Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole





Organizadores
Bárbara Oliveira Marguti
Marco Aurélio Costa
César Buno Favarão

Rede ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Volume 4



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Brasil Metropolitano em foco

Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole





Organizadores
Bárbara Oliveira Marguti
Marco Aurélio Costa
César Buno Favarão

Rede ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede

Brasília, 2018

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Brasil metropolitano em foco : desafios à implementação do Estatuto da Metrópole / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão. – Brasília : Ipea, 2018.
511 p. : il., gráfs., mapas, fots. color. – (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil ; v. 4)

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-324-7

1. Regiões Metropolitanas. 2. Gestão Urbana. 3. Planejamento Urbano. 4. Governabilidade. 5. Legislação. 6. Brasil. I. Marguti, Bárbara Oliveira. II. Costa, Marco Aurélio. III. Favarão, César Buno. IV. Série. V. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.7640981

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

PRÓLOGO 11

INTRODUÇÃO 15

PARTE I
ELEMENTOS-CHAVE DA GOVERNANÇA E DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL

CAPÍTULO 1
DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: DOIS BALANÇOS, SUAS EXPECTATIVAS E INCERTEZAS 19
Marco Aurélio Costa
Cesar B. Favarão
Sara Tavares
Cid Blanco Junior

CAPÍTULO 2
ANÁLISE INSTITUCIONAL: ESTATUTO DA METRÓPOLE E OUTROS INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE TRATAM DA QUESTÃO METROPOLITANA 55
Marcela de Oliveira Santos

CAPÍTULO 3
INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO: ADAPTAÇÕES E EXPERIMENTAÇÕES RECENTES 107
Bárbara Oliveira Marguti
Carolina Heldt D'Almeida

CAPÍTULO 4
FINANCIAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL: UM PANORAMA DE SUAS CONDIÇÕES, SEUS DESAFIOS E SUAS PERSPECTIVAS 137
Marco Aurélio Costa

PARTE II
EXPERIÊNCIAS RECENTES DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE EM REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

CAPÍTULO 5
ADEQUAÇÃO DO ARRANJO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA.....181
Elcileni de Melo Borges
Juliano Martins Rodrigues
Lucelena Fátima de Melo

CAPÍTULO 6
PIONEIRISMO NA GESTÃO COMPARTILHADA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.....197
Thêmis Amorim Aragão

CAPÍTULO 7
ADEQUAÇÃO DO ARRANJO DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO 217
Adauto Beato Venerano
Cynthia Lopes Pessoa de Miranda
Letícia Tabachi Silva
Pablo Lira

CAPÍTULO 8
POR UMA REGIÃO METROPOLITANA EFICIENTE, EQUILIBRADA E SUSTENTÁVEL – CONTRIBUIÇÃO DA CÂMARA METROPOLITANA DE INTEGRAÇÃO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 241
Vicente Loureiro
Vera França e Leite

CAPÍTULO 9
A ELABORAÇÃO DO PLANO E DA GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: PREMISSAS E ESCOPO, METAS E MÉTODO, ESTRATÉGIAS E RESULTADOS DA PRIMEIRA FASE DO PROCESSO 267
Carolina Heldt D'Almeida
Bárbara Oliveira Marguti

CAPÍTULO 10
DOS PLANOS MUNICIPAIS AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO: A APROVAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO PELA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA 297
José Marques Carriço
Edson Ricardo Saleme

CAPÍTULO 11
OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO E DA GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR. ENTRE O SER E O DEVER SER: AFIRMAÇÃO JURÍDICA E CONTROVÉRSIA POLÍTICA 323
Maria Angélica dos Santos Rodrigues
Livia Maria Gabrielli de Azevêdo
Janicéia Veloso
Laiz Cunha
Mara Castagno
Natássia Gavazza
Sara Cavalcante

CAPÍTULO 12
ARRANJO DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO DE PERNAMBUCO: INTERPRETANDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE.....347
Cláudia Paes Barreto
Juliana Cunha Barreto
Veralúcia Mello

CAPÍTULO 13
A (NÃO) IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL 367
Maria do Livramento Miranda Clementino

CAPÍTULO 14
ADEQUAÇÕES, AVANÇOS E DESAFIOS DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS 391
José Antonio Viana Lopes
Yata Anderson Gonzaga Masullo

CAPÍTULO 15
ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO 413
Flávio Rene Brea Victoria
Célio José Sztoltz Júnior

CAPÍTULO 16
APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE E ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE 431
Cristina Maria dos Reis Martins

PARTE III
O ESTATUTO DA METRÓPOLE COMENTADO

CAPÍTULO 17
INTERPRETANDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE: COMENTÁRIOS SOBRE A LEI Nº 13.089/2015.....457
Marcela de Oliveira Santos

APRESENTAÇÃO

As cidades se consolidam, hoje, como o centro da vida social e econômica, onde estão as sedes das principais empresas, os principais centros de pesquisa e a maior parte da população mundial.

No Brasil, as áreas urbanas abrigam a maior parte da população e, nessas áreas, há um predomínio de pessoas que vivem nas mais de oitenta regiões metropolitanas (RMs) do país. O Brasil, com isso, vai se tornando, cada vez mais, um país metropolitano.

A história das áreas metropolitanas, no Brasil, remonta aos anos 1970, quando essas regiões foram criadas para alavancar o desenvolvimento do país. Após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), observou-se a criação de várias regiões metropolitanas de Norte a Sul do país, configurando um conjunto heterogêneo, mas que tem algumas características em comum: são cidades e regiões que querem se desenvolver, oferecer serviços de qualidade e promover oportunidades de geração de renda e emprego para seus habitantes.

Como realizar esse propósito? Como produzir espaços metropolitanos que estejam sintonizados com os compromissos dos quais o Brasil é signatário, tanto aqueles resultantes da Conferência Habitat III quanto os associados à Agenda 2030 e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente aqueles relacionados às cidades? Como favorecer a constituição de cidades justas, eficientes e sustentáveis?

Para contribuir com respostas a essas questões e produzir um conhecimento aplicado às políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, o Ipea tem a satisfação de publicar este livro, resultante dos esforços de uma linha de pesquisa que reúne muitos pesquisadores e instituições parceiras, aos quais cabe nosso mais sincero agradecimento e reconhecimento pelo trabalho desenvolvido em prol do país.

O Ipea, com esforços como esse, cumpre sua missão institucional e dá uma contribuição importante em uma área fundamental para o desenvolvimento do país. As reflexões aqui reunidas, seja nos temas institucionais e relativos às discussões em torno do federalismo brasileiro, seja nos temas associados à operação das políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, seja na busca de soluções que contribuam para o desafio do financiamento da infraestrutura econômica, social e urbana, podem e devem orientar o desenho, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano e regional, tanto na esfera federal quanto nas esferas estadual e municipal.

Reiteramos aqui os agradecimentos aos pesquisadores e às instituições que participam das iniciativas de pesquisa em rede do Ipea, e esperamos que as contribuições ora disponibilizadas contribuam decisivamente para que as metrópoles brasileiras superem os desafios com os quais se deparam e possam se desenvolver em todas as dimensões da vida social e econômica.

Os Organizadores

PRÓLOGO

Anacláudia Rossbach[1]
Danielle Klintowitz[2]
Luciana Royer[3]
Luiza Schmidt[4]
Margareth Uemura[5]

O tema metropolitano é, atualmente, um dos maiores desafios da agenda urbana brasileira, além de ser estratégico para que as cidades consigam, de fato, enfrentar seus históricos passivos urbanos e entrar definitivamente na rota do desenvolvimento sustentável. Reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) por meio de sua Nova Agenda Urbana, aprovada em 2016, em Quito, no Equador, os temas da governança, do planejamento e da cooperação metropolitana passaram a fazer parte oficialmente da agenda dos países urbanizados e em processo de urbanização, o que deveria significar a prioridade desses temas na discussão sobre o urbano no país.

No caso do Brasil, temos um patrimônio significativo de experiências *top down* e *bottom up* no estabelecimento de arranjos metropolitanos, como as agências de desenvolvimento metropolitano e o Consórcio do Grande ABC, modelo reconhecido internacionalmente de cooperação intermunicipal e de gestões democráticas do território, com resultados importantes para o desenvolvimento social e econômico dessa região e de seu entorno.

A instituição da Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005) representa outro marco nacional importante para alavancar processos de cooperação intermunicipal e, influenciada diretamente pela experiência do Consórcio do Grande ABC, serve posteriormente de base legal para o fortalecimento do quadro institucional de política urbana e consolidação da gestão democrática das cidades no Brasil. Assim como as cidades do Grande ABC, municípios de outras regiões metropolitanas aglutinaram-se a partir de necessidades comuns e/ou impulsionados pela liderança de um ou mais municípios, da sociedade civil, ou de governos estaduais por meio de suas agências metropolitanas. A diversidade de arranjos e realidades metropolitanas está registrada por esta importante publicação do Ipea, nos ajudando a melhor compreender o contexto no qual se insere a aprovação

1. Economista. Assessora regional para a América Latina e o Caribe do Cities Alliance.
2. Arquiteta e urbanista. Coordenadora geral do Instituto Polis.
3. Arquiteta e urbanista. Integra o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab); e é professora de planejamento urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP).
4. Arquiteta e urbanista. Coordenadora de Cidades do WRI Brasil.
5. Arquiteta e urbanista. Coordenadora de urbanismo do Instituto Polis.

e a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015), os fundamentos existentes para a implementação deste, além de trazer à luz os pontos críticos para o debate e o aprofundamento do tema, como o papel da União, o financiamento e a gestão democrática.

As experiências documentadas pela publicação explicitam dinâmicas múltiplas no avanço institucional do tema metropolitano desde a década de 1990 até hoje, característica muito peculiar da política urbana brasileira – experiências locais enriquecem-se a partir de intercâmbios horizontais e incidem em marcos legais e institucionais na esfera nacional. Isso se evidencia, por exemplo, na leitura do capítulo 8, sobre o Rio de Janeiro, onde a mobilização institucional para estruturar o comitê e a câmara metropolitana teve forte incidência nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2013 – os acórdãos publicados em referência às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) do Rio de Janeiro e da Bahia, que tramitaram por mais de treze anos, e que, segundo o Capítulo 17 desta publicação (intitulado *Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015*, de autoria de Marcela Santos), representam um marco institucional para o tema, na medida em que estabelecem novos parâmetros de interpretação da Constituição brasileira.

A publicação ainda demonstra claramente a importância da compreensão dos processos históricos que antecederam a aprovação do próprio Estatuto da Metrópole, ocorrida na sequência da retomada de esforços e articulações para o tema metropolitano, sob a liderança de governos estaduais, da sociedade civil organizada ou de municípios, com forte apoio de universidades e agências internacionais, a partir de 2004, em casos como os de Belo Horizonte, Goiânia, Santos, Vitória e São Luís; e, a partir de 2010, em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Florianópolis.

Ao analisar os fatores desencadeadores destes esforços que contribuíram para estabelecer um lastro institucional nestas regiões pré-Estatuto da Metrópole, evidencia-se que é impossível desconectar este processo do contexto nacional de consolidação de um quadro de política urbana a partir da criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003 "Ao longo de treze anos, foram formuladas políticas, programas e ações nas temáticas de mobilidade, transporte urbano e trânsito, saneamento ambiental, habitação, regularização fundiária, prevenção de riscos e acessibilidade para pessoas com deficiência" (Bruno 2016, p. 53).[6]

Este quadro institucional urbano estabeleceu novos parâmetros de investimento, planejamento e governança participativa, tendo o direito à cidade como princípio fundamental e como espinha dorsal o Estatuto da Cidade (Lei nº 10. 257/2001).

6. Bruno, A. P. Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana. In: Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana – uma análise de 15 anos da lei. São Paulo: Cities alliance, 2016.

O período foi marcado por um avanço importante nas políticas públicas setoriais e também pelo reconhecimento de suas sérias limitações ao serem tratadas e implementadas isoladamente, desconsiderando-se as dinâmicas socioterrioriais da cidade e das áreas metropolitanas.

Os investimentos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente na área de mobilidade e habitação, tiveram um papel estratégico para trazer o tema da coordenação de volta à pauta dos municípios metropolitanos; agendas, como os projetos para os megaeventos e os desastres naturais, cada vez mais recorrentes, contribuíram para chamar a atenção da população e dos governos sobre a necessidade de planejar o desenvolvimento do território de forma integrada a partir de uma visão de futuro construída coletivamente. No entanto, se os investimentos trouxeram o tema da coordenação metropolitana novamente à pauta, desnudaram também toda a complexidade e a ausência de articulação da questão metropolitana no federalismo tripartite brasileiro. Adicionalmente, ainda há que se avançar muito para consolidar o entendimento sobre a necessidade de coordenação e integração, especialmente no que diz respeito à participação da sociedade civil.

O Estatuto da Metrópole, ao indicar a obrigatoriedade de planejamento por meio de planos metropolitanos, intitulados Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), determina uma agenda compulsória aos municípios e estados integrantes de regiões metropolitanas no Brasil, o que pode ser importante para alavancar e acelerar processos de planejamento metropolitano mas, ao estabelecer um modelo único, desconsidera a grande diversidade nacional e os arranjos existentes, o que certamente trará resultados diferenciados.

No entanto, e para ajudar a desenhar uma perspectiva mais otimista, é necessário reconhecer que há, hoje, no Brasil, um acervo importante em termos de políticas, planos setoriais, planos diretores elaborados de forma participativa, com notório avanço da cultura de participação e gestão democrática das cidades. Dessa forma, os PDUIs podem contar com experiências, ações, iniciativas, planos e culturas institucionais existentes, mesmo em casos onde não havia arranjos metropolitanos prévios.

A extensão do prazo[7] para a elaboração dos planos metropolitanos pode contribuir para ampliar a participação e o debate aprofundado sobre o conteúdo destes planos, à medida que envolva e construa espaços de diálogo tanto na esfera local como nacional, estabelecendo os papeis de cada ente federativo. A extensão do prazo também possibilita a construção de planos não apenas como resposta à exigência legal, mas planos e processos de planejamento que, de fato, considerem as realidades locais, contando com estratégia de implementação e monitoramento, garantindo sua exequibilidade.

7. Desde 12 de janeiro de 2018, com a Medida Provisória (MP) no 818, o prazo para sua elaboração do PDUI foi prorrogado para 31 de dezembro de 2021, sendo que o prazo para a constituição de novas regiões e aglomerados urbanos também foi alterado de três para cinco anos.

Nesse contexto, o novo prazo pode significar uma possibilidade de construir programas metropolitanos articulados aos mecanismos de governança necessários à sua realização, programas adequados para enfrentar o quadro de desigualdades do nosso país, avançar na efetivação do direito à cidade e viabilizar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Nova Agenda Urbana e o Acordo de Paris. Para tanto, é importante destacar dois pontos para atenção prioritária nesta próxima fase de desenvolvimento dos planos: *i*) inovações de governança, a partir de articulações reais; e *ii*) inclusão efetiva dos municípios como protagonistas no processo planejamento metropolitano.

A publicação evidencia, ainda, desafios importantes, como ambiente de insegurança jurídica, ritos do poder judiciário, entraves burocráticos, ausência de transparência em processos liderados pelos poderes Executivo e Legislativo, além dos avanços técnicos necessários no sentido de viabilizar a integração de políticas públicas setoriais e investimentos racionais no território metropolitano.

Nesse sentido, iniciativas como essa do Ipea e de outras redes de organizações e atores engajados no entendimento e na qualificação do processo de planejamento e gestão metropolitana, são de suma importância para contribuir para a qualificação do debate e construção de planos metropolitanos que possam efetivamente ser instrumentos que auxiliem na articulação e governança das metrópoles brasileiras.

INTRODUÇÃO

Marco Aurélio Costa[1]

A linha de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, inicialmente um projeto de pesquisa em rede, estruturado em 2011 e que iniciou suas atividades em 2012, faz parte do programa de pesquisa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial, iniciativa liderada pelo Ipea, que recebeu o selo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em reconhecimento à sua qualidade técnica e científica.

Ao longo dos últimos anos, diversas iniciativas de investigação nessa linha de pesquisa, envolvendo dezenas de pesquisadores e gestores, dos quadros de instituições acadêmicas, de pesquisa e/ou envolvidas com o planejamento e a gestão metropolitanos, abrigadas sob a Rede Ipea, foram desenvolvidas, gerando vários produtos disponibilizados para o conjunto da sociedade brasileira, na forma de relatórios de pesquisa, livros, bancos de dados e uma plataforma dedicada ao tema do desenvolvimento urbano-metropolitano, a plataforma da Governança Metropolitana no Brasil (brasilmetropolitano.ipea.gov.br).

Este livro, o quarto produzido no âmbito dessa linha de pesquisa, é uma sequência das publicações e oferece, ao mesmo tempo, reflexões acerca de temas centrais da questão metropolitana no país e o registro das mais recentes experiências que estão ocorrendo, agora, em doze regiões metropolitanas (RMs), no âmbito do processo de adequação dessas RMs ao Estatuto da Metrópole.

Refletindo o próprio desenvolvimento das investigações dessa linha de pesquisa, este quarto livro, ao registrar e analisar as experiências de conformação de novos arranjos institucionais, da construção da cooperação interfederativa e da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), avança em relação às publicações anteriores, seja por oferecer uma reflexão crítica aprofundada dos temas destacados, seja por trazer registros de experiências que amadureceram ao longo desses sete anos de articulação da pesquisa em rede.

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento Territorial (INCT/IPT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

O livro encontra-se estruturado em três partes. Na primeira, encontram-se quatro capítulos que tratam de temas centrais para o planejamento, a gestão e a governança das RMs brasileiras. Na segunda parte, constam os relatos de experiências recentes de doze RMs. Na terceira parte, faz-se uma leitura comentada do Estatuto da Metrópole.

Na primeira parte do livro, o capítulo 1 revisita um texto anteriormente publicado pelo Ipea (em 2010), no qual se identificava o processo de metropolização institucional. Passados oito anos, constata-se que o processo se acelerou desde aquele registro inicial, de modo que o país já conta com 83 áreas metropolitanas instituídas, sendo oitenta RMs, sem que os vícios identificados tenham sido sanados. Considerando o que o Estatuto da Metrópole qualifica como gestão plena, observa-se que poucas são as RMs que alcançaram esse *status*.

A partir do quadro apresentado no capítulo inicial, o capítulo 2 oferece o estado da arte da questão normativa associada à questão metropolitana. Faz-se um resgate do histórico jurídico e sublinham-se os aspectos mais importantes para a superação do impasse político-institucional existente, o qual tem repercussões na conformação dos arranjos institucionais, na implementação e no uso dos instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos propostos pelo Estatuto da Metrópole e na superação dos desafios associados ao financiamento do desenvolvimento metropolitano, sobretudo da infraestrutura urbana.

Na sequência, o capítulo 3 discute e faz um balanço dos instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos, com foco naqueles previstos no Estatuto da Metrópole. Considerando os esforços empreendidos pelas RMs em atingir a gestão plena, o capítulo enfatiza, no âmbito da elaboração dos PDUIs, as experiências de construção de propostas de macrozoneamento e de conformação de Sistemas de Informações Metropolitanas, os quais se encontram desenvolvidos de forma bastante diversa no conjunto das RMs brasileiras, refletindo uma heterogeneidade de capacidades técnicas, institucionais e políticas, uma vez que o PDUI expressa, ao final, uma pactuação em prol do desenvolvimento metropolitano. Os avanços registrados refletem o esforço de pactuação em curso, mas revelam também as dificuldades e os desafios que vêm marcando a experiência brasileira.

Entre as dificuldades e os desafios com os quais se deparam os espaços metropolitanos brasileiros, destacam-se aqueles associados ao financiamento do desenvolvimento metropolitano. E é este o tema do capítulo que encerra a primeira parte do livro. Ao analisar as possibilidades de financiamento público e privado, fica clara a ideia de construção de uma matriz interfederativa de responsabilidades, na qual estejam claras as funções e atribuições da União, dos estados e dos municípios metropolitanos. Defende-se, no capítulo, a tese de que o foco em aspectos político-institucionais é fundamental, inclusive para atrair investimentos privados

externos, no contexto da financeirização, que é uma das principais características do capitalismo contemporâneo.

Os quatro capítulos da primeira parte do livro oferecem, em seu conjunto, uma análise que reforça a importância de se encarar os desafios político-institucionais necessários para se avançar no desenvolvimento metropolitano, para lidar com os *deficit* e gargalos presentes nesses territórios, beneficiando suas populações e suas economias.

Na segunda parte do livro, têm-se os doze registros das experiências mais recentes de adequação das RMs ao Estatuto da Metrópole. As experiências reúnem seis RMs de trajetória mais longa, instituídas ainda nos anos 1970, e outras seis instituídas no período de vigência da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). As experiências dividem-se em casos em que o PDUI encontra-se aprovado ou em fase final de aprovação e em casos nos quais os arranjos de adequação das RMs ao Estatuto da Metrópole, incluindo a elaboração dos PDUIs, encontram-se ainda incipientes. No conjunto dos relatos, há RMs antigas que estão em fase de finalização de propostas de macrozoneamento, e outras em que o processo ainda não avançou. Entre as RMs criadas no período mais recente, também se observam processos mais e menos avançados, de forma que o critério da longevidade da RM não pode ser utilizado para fazer uma separatriz entre os casos relatados.

Nas experiências trazidas para este livro, evidenciam-se as dificuldades apontadas nos capítulos da sua primeira parte e reforça-se a tese de que é necessário avançar na superação das travas político-institucionais que estão obstaculizando o desenvolvimento metropolitano brasileiro.

E, nesse sentido, o capítulo que encerra o livro e corresponde à sua terceira parte, oferece uma leitura comentada cuidadosa do Estatuto da Metrópole, evidenciando aspectos que devem ser objeto de uma revisão normativa que favoreça a superação dos aspectos contraditórios, imprecisos e omissos que restaram no texto legal.

Este livro é o resultado do trabalho de muitas pessoas que se dedicam a estudar ou a operar no campo do planejamento e da gestão metropolitanos e reflete o esforço contínuo empreendido em suas vidas e na vida de suas instituições. Trata-se de um retorno social que atesta a responsabilidade dos envolvidos com o tema, constituindo um prazer compartilhar os frutos deste projeto com a sociedade brasileira. Esperamos, com esta publicação, contribuir para a construção de cidades inclusivas, justas, eficientes e sustentáveis para todos.

PARTE I

ELEMENTOS-CHAVE DA GOVERNANÇA E DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL

CAPÍTULO 1

DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: DOIS BALANÇOS, SUAS EXPECTATIVAS E INCERTEZAS

Marco Aurélio Costa[1]
Cesar B. Favarão[2]
Sara Tavares[3]
Cid Blanco Junior[4]

1 INTRODUÇÃO

Há cerca de oito anos, com o lançamento de um dos volumes do assim chamado *Livro dos eixos* (Ipea, 2010), os estudos sobre a questão metropolitana no Brasil foram retomados. Um dos textos da publicação abordava as diferentes faces do processo de metropolização, identificando a metropolização institucional como uma dessas facetas, expressa na criação de regiões metropolitanas (RMs) em um contexto de fragmentação e fragilização da gestão metropolitana no país.

Somando-se a outros esforços robustos de pesquisa que vinham sendo empreendidos – especialmente em grupos acadêmicos, com destaque para o trabalho do Observatório das Metrópoles –, os estudos do Ipea (2010) contribuíram para pautar a agenda política. Eles também constituem uma das referências utilizadas pelo deputado Zezéu Ribeiro na relatoria e na condução das discussões e dos debates que suscitaram a redação do substitutivo da lei originalmente apresentada pelo deputado Walter Feldman, que viria a ser aprovado como o Estatuto da Metrópole (EM): a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

Desde então, encontra-se em curso, em quase todas as Unidades da Federação (UFs) brasileira, um processo de reestruturação, readequação e revisão das RMs existentes e de suas estruturas de gestão e arranjos de governança. O acompanha-

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/IPT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <cesar.favarao@ipea.gov.br>.

3. Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail*: <sara.tavares@ipea.gov.br>.

4. Diretor de projeto do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ). Coordenador do Observatório Metropolitano para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (MetrODS). *E-mail:* <cidblanco@uol.com.br>.

mento e a análise desse processo vêm sendo feitos pelo Ipea, com a participação de investigadores de entidades parceiras que compõem a Rede Ipea[5] e/ou que colaboram com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/IPT). Esses parceiros têm produzido relatórios de pesquisa que procuram informar sobre o tema e analisar os processos em curso, além de serem responsáveis pelos relatos reunidos na parte 2 deste livro, cujos resultados busca-se apresentar de forma sintética neste capítulo.

Este capítulo introdutório da publicação encontra-se dividido em duas seções, além desta introdução. Na seção 2, faz-se uma recuperação dos estudos elaborados pelo Ipea há oito anos, buscando identificar e analisar as mudanças ocorridas nas diferentes faces da metropolização. Como se pode observar, o processo de metropolização institucional se aprofundou, em resposta, inclusive, a estímulos originários do próprio governo federal, mas os arranjos de gestão, os instrumentos e os recursos para promoção do desenvolvimento metropolitano não se consolidaram e pouco avançaram, salvo em alguns casos.

Na seção 3, a partir dos relatos apresentados neste livro e nos relatórios de pesquisa consultados, faz-se um balanço geral do processo de implementação do EM nas principais RMs do país, dividindo-as em dois grupos: o grupo das RMs instituídas antes e depois da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A análise dos processos em curso em alguns dos principais espaços metropolitanos do país mostra uma realidade pouco auspiciosa, na qual os destaques positivos, como é o caso da RM de Belo Horizonte, convivem com uma realidade marcada por omissões e conflitos, em que a própria judicialização da gestão metropolitana se faz presente, deixando claro que alguns dos interesses em jogo se alimentam e se beneficiam, ao menos no curto prazo, do quadro de paralisia que constroem. Na seção 4 constam as considerações finais.

Apesar disso, há instituições, entidades e pessoas envolvidas na construção de um futuro melhor para as metrópoles brasileiras e suas populações. Os esforços que vinham sendo empreendidos a partir da sanção do EM – e mesmo antes dele – não

5. A Rede Ipea constitui-se em uma articulação institucional da qual já participaram as seguintes instituições: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp), posteriormente incorporado à Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa) (RM de Belém), Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc) (RM da Grande São Luís), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) (RM de Fortaleza), Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) e Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem) (RM do Recife), Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur/BA) (RM de Salvador), Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (RM da Grande Vitória), Fundação João Pinheiro (FJP)/Agência Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) (RM de Belo Horizonte), Fundação Centro Estadual de Estatísticas Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Fundação Ceperj) e Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro (RM do Rio de Janeiro), Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) (RM de São Paulo), Fundação de Economia e Estatística (FEE) (RM de Porto Alegre), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) (RM de Curitiba), Secretaria das Cidades (Secid/MT) (RM do Vale do Rio Cuiabá), Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Sicam/GO) (RM de Goiânia) e Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF).

são poucos nem limitados, além de não se restringirem ao grupo das RMs mais antigas – em que as de Belo Horizonte e São Paulo se mostram mais estruturadas, e as de Salvador e do Rio de Janeiro tentam superar o quadro de estagnação apontado na publicação de 2010. No grupo das RMs mais recentes, casos como o da RM da Grande Vitória ou de Goiânia são portadores de esperança, podem trazer exemplos e propor soluções alternativas para os problemas encontrados nas demais.

Ainda que por vezes os avanços pareçam limitados, este texto dá sequência aos estudos metropolitanos desenvolvidos, agora, no contexto do INCT/IPT, visando não apenas produzir e divulgar conhecimento relevante para as políticas públicas do país, mas oferecer recursos analíticos para governantes, gestores e investigadores que podem contribuir para fortalecer a pauta metropolitana no âmbito da agenda das políticas públicas brasileiras. A realidade do fato metropolitano deveria ser uma evidência suficientemente potente, mas dada a relativa insensibilidade sobre o tema, este e outros esforços correlatos se fazem prementes.

2 UM BALANÇO SOBRE O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL: O QUE MUDOU DE 2010 PARA 2017?

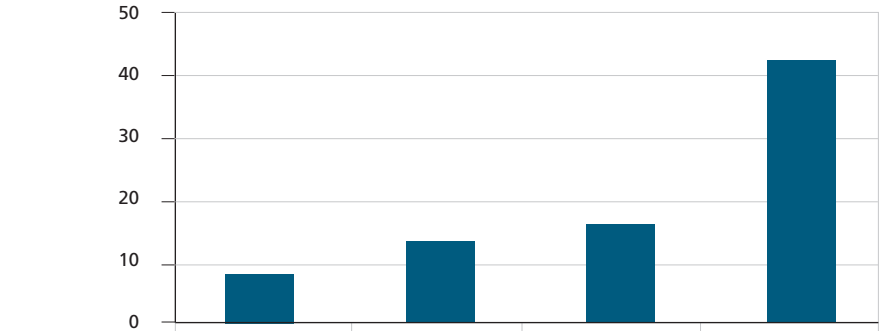
Costa, Matteo e Balbim (2010) empregaram a expressão *metropolização institucional* para se referirem aos diferentes processos legais que culminaram no corrente arranjo metropolitano brasileiro, em que se constituíram, por meio de leis complementares estaduais (LCEs), RMs em estados de norte a sul do país, sem que essas correspondessem, necessariamente, a formações socioespaciais do tipo metropolitano. Todavia, como relatou Souza (2006), a institucionalização de muitas dessas RMs não expressava as demandas e visões de técnicos e gestores envolvidos no tema, pois houve uma metropolização no papel, não baseada em dinâmicas e processos socioespaciais efetivos ou em um processo associado ao ordenamento territorial. A utilização da expressão anteriormente citada justifica-se para que ela seja aplicada em diversos estudos e análises sobre a questão metropolitana no Brasil.

Por duas décadas (entre 1974 e 1995), abarcando tanto o período até 1988 – no qual a delimitação dessas unidades ainda se encontrava a cargo do governo federal – quanto os anos iniciais de vigência da CF/1988 – que viria alterar profundamente o processo de criação de RMs no Brasil, conforme estabelece o § 3º de seu art. 25 –, não houve institucionalização de unidades territoriais metropolitanas no país.

No período inicial da CF/1988, no contexto da democratização, com a forte rejeição ao modelo político centralizador anterior, sobressaiu-se uma certa obsessão pelo localismo como uma espécie de escala ideal para a democracia (Souza, 2007). Foram necessários sete anos para que a institucionalização de outras RMs entrasse em pauta novamente, e, desde então, a institucionalização desses territórios vem

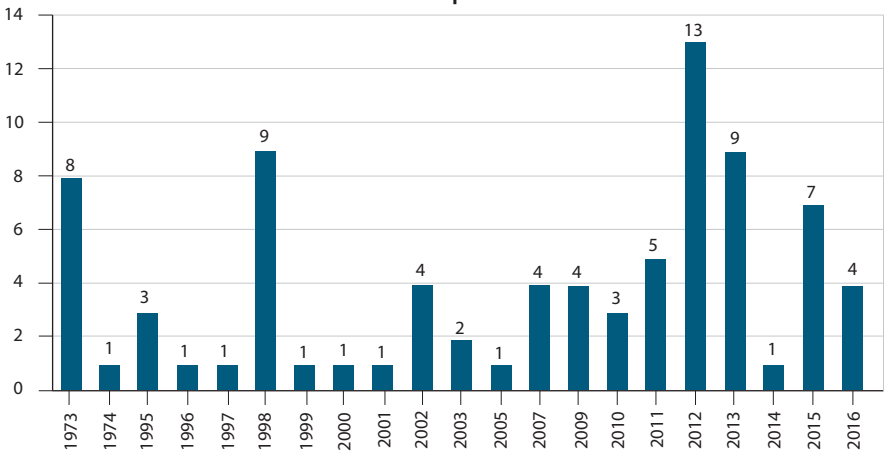
crescendo, com destaque para a década atual, como se pode ver nos gráficos 1 e 2, a seguir, nos quais se observa, por exemplo, que 2012 foi o ano que concentrou o maior número de novas RMs, com a criação de treze delas. É interessante notar que o processo de metropolização institucional, identificado pelo estudo realizado em 2010, acelerou-se nesta década, o que implicou a criação de RMs em espaços que correspondem ainda menos ao que se suporia ser um espaço metropolitano.

GRÁFICO 1
Brasil: RMs e Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) institucionalizadas



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Brasil: RMs e Rides institucionalizadas por ano



Elaboração dos autores.

Das 42 novas RMs criadas a partir de 2010, 21 foram institucionalizadas na região Nordeste, treze na Sul, cinco na Norte e apenas três na região Sudeste, concentradas no estado de São Paulo. Com isso, conclui-se que a região Sudeste, a mais urbanizada e densamente ocupada do país, não foi o principal palco do processo de metropolização institucional: seus principais palcos foram as regiões Nordeste (liderados pelos estados da Paraíba e de Alagoas) e Sul (especialmente Santa Catarina e Paraná).

Segundo Arrais (2012), o arranjo metropolitano brasileiro é tributário de uma cultura político-institucional cuja ambição era reconhecer um conjunto de regiões para fins de políticas territoriais. O mesmo autor reconhece algumas questões gerais que motivaram, e ainda motivam, a metropolização institucional, como: *i)* uma visão polarizante dos processos demográficos e de seus rebatimentos territoriais; *ii)* uma visão de intervenção vertical, marcada pelos diferentes momentos político-institucionais, ora com o protagonismo da União, ora com o protagonismo dos estados; e *iii)* uma visão normativa, a partir da instituição de conselhos consultivos e deliberativos mirados na gestão metropolitana.

No sentido de acompanhar e estudar esse processo, o Ipea vem seguindo, por meio do monitoramento das legislações estaduais, o quadro institucional das RMs brasileiras no âmbito do Projeto Governança Metropolitana, em conjunto com a Rede Ipea – grupo de instituições estatais parceiras nas discussões e ações no tema. Nesta seção, considera-se o que seria o universo metropolitano oficial, tendo por base a data de referência de 31 de janeiro de 2018. Este monitoramento tem como principal objetivo manter atualizado o universo metropolitano brasileiro a partir da coleta de informações nas assembleias legislativas dos governos estaduais, mais propriamente a consulta direta de LCEs já sancionadas. Faz-se também a identificação das RMs instituídas a partir da pesquisa de LCEs nas assembleias legislativas[6] por UF, dentro da referência temporal estabelecida, com o ano de institucionalização (data referente à LCE), e verifica-se o número de municípios que integram a região criada, bem como as características constantes na lei de criação da RM.

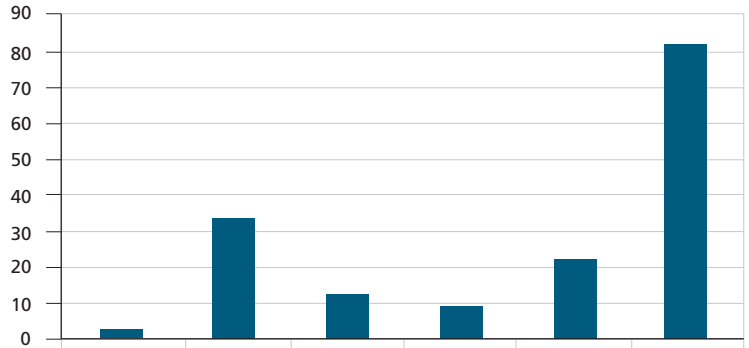
2.1 O Brasil metropolitano em números

Conforme o último levantamento realizado, o Brasil conta com oitenta RMs e três Rides, totalizando 83 regiões delimitadas. Algumas RMs contam ainda com colares, que são áreas de expansão ou entorno metropolitanos definidos em lei. Vale lembrar que a composição das Rides inclui municípios de diferentes UFs, sendo uma região criada por lei complementar federal.

6. A pesquisa foi realizada especificamente no banco de leis disponibilizado via *web* e *sites* dos diários oficiais de cada estado brasileiro. Em alguns casos, foram realizadas comunicações por *e-mail* e telefone com técnicos legislativos para confirmação da aprovação, sancionamento e publicação de algumas legislações.

As 83 RMs/Rides comportam 1.183 municípios e estão distribuídas por 25 UFs nas cinco grandes regiões brasileiras. Os únicos estados que não possuem unidade territorial instituída como RM são Acre (Norte) e Mato Grosso do Sul[7] (Centro-Oeste). Há que se mencionar, também, que no total destes municípios estão inseridos os 154 colares metropolitanos das RMs de Belo Horizonte e Vale do Aço (Minas Gerais), das áreas de expansão metropolitana das RMs Carbonífera, de Chapecó, Norte/Nordeste Catarinense, Florianópolis, Foz do Rio Itajaí , Lages e Vale do Rio Itajaí (Santa Catarina), e dos municípios do entorno metropolitano da RM do Vale do Rio Cuiabá (Mato Grosso). Quarenta e cinco desses municípios são integrantes de Rides. No gráfico 3, apresentamos as RMs e Rides, segundo as macrorregiões brasileiras.

GRÁFICO 3
Brasil: RMs e Rides segundo as grandes regiões



	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	**Total**
RMs e Rides	3	34	13	10	23	**83**

Elaboração dos autores.

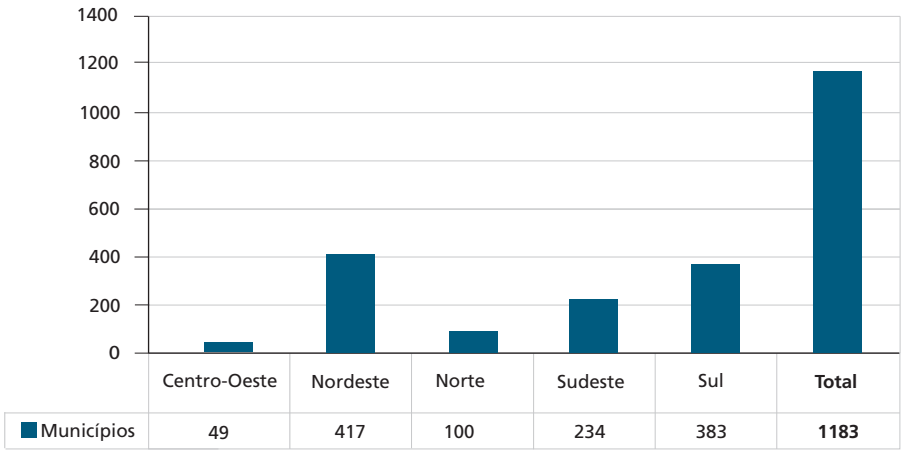
Na região Centro-Oeste, os territórios metropolitanos estão divididos no Mato Grosso, em Goiás e no Distrito Federal – a Ride/DF está contabilizada nesta região, mas ela inclui ainda três municípios mineiros. No Nordeste, destaca-se o estado da Paraíba, que possui doze RMs, e Alagoas, que contém nove RMs institucionalizadas. Na região Norte, Pará e Roraima contam com três RMs, cada, Tocantins possui duas RMs, e Amapá, Amazonas e Rondônia possuem uma, cada. Na região Sudeste, São Paulo tem seis RMs (três delas criadas na última década), Minas Gerais possui duas e Rio de Janeiro e Espírito Santo contam com uma, cada. Por fim, a região Sul, que possui menor número de UFs, apresenta 23 RMs institucionalizadas

7. Existe um projeto de lei em tramitação na assembleia legislativa estadual para institucionalização da RM de Campo Grande, no estado do Mato Grosso do Sul.

por lei complementar (LC), sendo dez delas no estado do Paraná,[8] onze em Santa Catarina e duas no estado do Rio Grande do Sul.[9]

O gráfico 4 apresenta a quantidade de municípios integrantes de RMs e Rides. A região Nordeste conta com o maior número de municípios integrantes de RMs (417), seguida pela região Sul (385). Com apenas duas RMs e uma Ride, a região Centro-Oeste possui o menor número de municípios integrantes dessas regiões.

GRÁFICO 4
Número de municípios integrantes de RMs e Rides por região



	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	**Total**
Municípios	49	417	100	234	383	**1183**

Elaboração dos autores.

O total de municípios das RMs no Brasil, em 2017, é de 1.183, correspondendo a 21% dos municípios brasileiros. Este é um quadro jurídico-institucional que aprofundou aquele apresentado no estudo de 2010, quando existiam apenas 33 RMs, além das três Rides, englobando 476 municípios, ou seja, 7,8% do universo total de municípios no Brasil (Costa, Matteo e Balbim, 2010). O processo de metropolização institucional identificado em 2010 teve uma intensificação perceptível.

As RMs brasileiras compõem um quadro bastante heterogêneo. Em termos do número de municípios, há RMs formadas por apenas dois – como a RM Central (Roraima), de Porto Velho (Rondônia), do Norte/Nordeste Catarinense e de Lages, ambas em Santa Catarina –, e há aquelas com até 45 municípios, como é o caso da RM do Contestado (Santa Catarina).

8. Existem quatro projetos de LC no *status* jurídico de diligência na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para a criação das seguintes regiões: Cornélio Procópio, Dois Vizinhos, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Laranjeiras do Sul e Paranavaí.

9. Existem quatro projetos de LC no *status* jurídico de diligência na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para a criação das seguintes regiões: Alto Uruguai, Passo Fundo, Noroeste e Vale do Rio Pardo.

A população dos 1.183 municípios das RMs, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2016, chega a quase 113 milhões de pessoas, o que representa perto de 55% da população do país. Ao mesmo tempo, este conjunto de RMs oficiais comporta realidades demográficas bastante distintas. Há enormes contrastes entre elas, ou seja, esse expressivo número se distribui de maneira bastante desigual entre as 83 RMs/Rides e, por sua vez, nos municípios. Por exemplo, a maior RM em termos populacionais, a de São Paulo (com 39 municípios), tem mais de 21 milhões de habitantes, seguida pela do Rio de Janeiro, com 12 milhões. Por outro lado, temos, no estado de Roraima, a RM Central, que possui população de apenas 31 mil pessoas, e a RM do Sul de Roraima, que apresenta população de 52 mil pessoas. A população de cada RM pode ser encontrada no apêndice, que inclui também o número de municípios que compõem cada uma delas. A tabela 1 traz o número de RMs, a população estimada e o número de municípios para as 83 RMs/Rides do país.

TABELA 1
RMs, população, porcentagem e número de municípios por RM segundo as faixas populacionais (2016)

Faixas	Número de RMs	População (2016)	%	Número de municípios
Até 100 mil	4	232.092	0,2	20
101 mil a 500 mil	37	9.199.967	8,1	460
501 mil a 1 milhão	18	12.288.464	10,9	215
1,001 milhão a 2 milhões	9	13.312.790	11,8	140
2,001 milhões a 3 milhões	5	11.994.890	10,6	106
3,001 milhões a 4 milhões	5	18.480.128	16,7	91
4,001 milhões a 5 milhões	2	8.568.052	7,6	57
Mais que 5 milhões	3	38.851.269	34,4	94
Total	**83**	**112.927.652**	**100,0**	**1.183**

Fonte: IBGE (2016).

Chama a atenção que 34,4% da população metropolitana resida em apenas três RMs: Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, que, por sua vez, são as maiores concentrações urbanas brasileiras, somando 94 municípios. No outro extremo, temos quatro RMs com vinte municípios, que possuem apenas 0,2% da população em áreas metropolitanas oficiais: Central, Sul de Roraima (ambas em Roraima), Araruna e Barra de Santa Rosa (ambas na Paraíba). A maioria das RMs (37) encontra-se na faixa populacional de 101 mil até 500 mil habitantes, totalizando 460 municípios, entretanto, concentram apenas 8,1% da população total. A tabela 2 traz a distribuição demográfica da população de municípios metropolitanos, segundo as faixas populacionais desses municípios.

TABELA 2
Municípios e população, segundo as faixas populacionais (2016)

Faixas	Número de municípios	População	%
Até 100 mil	997	20.746.700	18,4
101 mil a 500 mil	148	32.690.385	29,0
501 mil a 1 milhão	21	14.257.220	12,6
1,001 milhão a 2 milhões	10	13.554.439	12,0
2,001 milhões a 3 milhões	5	13.132.866	11,6
Mais que 3 milhões	2	18.537.012	16,4
Total	**1.183**	**112.927.652**	**100,0**

Fonte: IBGE (2016).

Os municípios metropolitanos apresentam números demográficos variados, que vão desde 1.104 habitantes, em Oliveira de Fátima, na RM de Palmas (Tocantins), até 12 milhões, no município de São Paulo. Quanto à faixa populacional dos municípios, destacam-se aqueles que possuem menos de 100 mil habitantes, com 997 municípios, os quais somam 20 milhões de habitantes. Ou seja, 84,3% dos municípios metropolitanos brasileiros, segundo o atual quadro institucional do país, encontram-se na faixa de até 100 mil habitantes, ainda que correspondam, apenas, a 18,4% da população metropolitana. Esses dados configuram evidências do quadro de fragmentação institucional com o qual têm que lidar a gestão e a governança metropolitanas no país.

2.2 O perfil das LCEs que criam RMs: algo mudou nesse *front*?

No apêndice deste capítulo pode ser encontrada a relação atual do quadro institucional de RMs e Rides do país. Ele traz informações como o ano de criação, o número de municípios que compõem cada RM na data de referência da pesquisa, a LC responsável pela sua criação e, quando existente, cita a lei que trata especificamente da gestão metropolitana.

Segundo Costa, Matteo e Balbim (2010), a legislação estadual pode abranger: *i)* o processo de criação e instituição das RMs e sua composição; *ii)* a definição das funções públicas de interesse comum (FPICs); *iii)* a indicação do modelo e/ou desenho institucional para a gestão metropolitana; *iv)* a criação de conselhos consultivos e/ou deliberativos que irão apoiar esta gestão; e *v)* a questão do financiamento da gestão metropolitana, que, em alguns casos, passa pela criação de um fundo metropolitano.

Tomando essa caracterização como referência, realizou-se a leitura *in situ* da legislação existente e completou-se o quadro respondendo os seguintes questionamentos: A LCE de criação da RM apresenta critérios para institucionalização da

região e justificativa de sua composição proposta? A legislação de criação ou que trata do sistema de gestão define as FPICs? A legislação de criação ou subsequente trata, prevê ou cria um sistema de gestão, visando a governança interfederativa, com a participação dos entes estadual e local? A legislação de criação ou que trata do sistema de gestão metropolitana versa, prevê ou cria conselhos específicos, secretarias, instituições ou grupos de trabalho? A legislação de criação ou que trata do sistema de gestão metropolitana versa, prevê ou cria o fundo metropolitano para projetos e ações na região?

As informações sobre o quadro institucional das RMs no Brasil apresentado têm como referência a aprovação da criação e definição da composição e estrutura institucional dessas regiões, a partir das leis sancionadas até a data de referência desta pesquisa. Por ser uma matéria de competência estadual, o monitoramento e a atualização desse quadro exigem uma constante revisão e consulta às legislações estaduais de todas as UFs. Portanto, esses dados podem variar muito. Existem, por exemplo, leis em andamento, tratando da criação de novas RMs, outras de extinção dessas regiões, leis de adequação do sistema de gestão e, principalmente, um vultoso número de leis que tratam da entrada e saída de municípios na composição das RMs existentes.

O quadro atualizado confirma a fragmentação institucional da gestão metropolitana constatada por Costa, Matteo e Balbim (2010, p. 658) em um "contexto em que os estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais muito diversos". Optou-se por apresentá-lo por ordem alfabética dos estados, porque, sendo as legislações de âmbito estadual, foi possível observar certas semelhanças no texto escrito da lei, mesmo sendo de distintos anos e, portanto, de diferentes mandatos político-partidários. A partir disso, em uma visão geral, argumentamos que, apesar de os contextos históricos e políticos serem distintos, se vê um banco de leis com textos legais repetitivos (talvez reproduzidos) que alteram a composição municipal da região (quando muito, a sobreposição de municípios) e indicam um nome para a RM. Muitas vezes, as leis desprezam o real processo de formação territorial colado à dinâmica socioeconômica metropolitana; não versam minimamente sobre o processo de participação do poder público, privado e sociedade civil no sistema de gestão, isto quando há criação do sistema de gestão; e dificilmente refletem políticas e estratégias de desenvolvimento urbano-regional (Costa, Matteo e Balbim, 2010, p. 658). O quadro institucional por UFs brasileiras, constante no apêndice, apresenta-se conforme a seguir descrito.

- No estado de Alagoas, as RMs são recentes, pois foram instituídas, em sua maioria, a partir de 2010. O instrumento legal de criação e regulação da gestão metropolitana descreve os critérios para o arranjo territorial indicado, define uma lista de FPICs com poucas variações entre as re-

giões, cria o sistema de gestão com conselho consultivo e deliberativo, e prevê, se necessário, a formação de conselhos específicos ou grupos de trabalho. Entretanto, apenas a RM de Maceió (1998) apresenta o quadro institucional completo, com a criação do fundo para financiamento do desenvolvimento metropolitano.

- No Amazonas, a RM de Manaus, além de não apresentar os critérios para o arranjo territorial, não institui o fundo de desenvolvimento.
- No estado da Bahia, na RM de Feira de Santana, instituiu-se o conselho de desenvolvimento como órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de planejamento, e deixou-se a cargo desse órgão a definição das FPICs. A legislação da RM de Salvador avançou com a LC nº 14, de 13 de junho de 2014, que criou a Entidade Metropolitana composta por colegiado, comitê técnico e conselho participativo, além de criar três fundos de financiamento, divididos entre transporte (Fundo de Mobilidade Tarifária do Transporte Coletivo da RM de Salvador – FMTC-RMS), saneamento básico (Fundo de Universalização do Saneamento Básico da RM de Salvador – Fusam-RMS) e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Salvador (FRMS).
- No estado do Ceará, a legislação das RMs descreve as FPICs, cria o sistema de gestão com os conselhos e prevê a criação de conselhos específicos e fundo, exceto na RM de Sobral.
- No estado do Espírito Santo, a RM da Grande Vitória avança na gestão a partir da legislação de 2005, que cria o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), as Câmaras Temáticas Especiais (Cates) e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fundevit). Além disso, estabelece que a Secretaria Executiva do Conselho seja exercida pelo IJSN.
- Nos estados de Goiás e Maranhão, o quadro institucional deixa de apresentar os critérios para o arranjo territorial das regiões.
- No estado do Mato Grosso, a RM do Vale do Rio Cuiabá apresenta os critérios de criação da RM e define as FPICs, mas não institui o sistema de gestão.
- O estado de Minas Gerais, a partir de 2006, sanciona uma legislação específica da gestão metropolitana, apresentando avanços no sistema de gestão, tanto para a RM de Belo Horizonte quanto para a RM do Vale do Aço.

- No estado do Pará, em que há três RMs instituídas, em nenhuma se encontra estruturado um sistema de gestão, não havendo também fundo para o desenvolvimento dessas regiões. A inexistência de um quadro institucional mostra a fragilidade jurídico-institucional do tema metropolitano no estado.
- No estado da Paraíba, para todas as doze RMs instituídas, a legislação prevê a criação de sistema gestor, composto por conselhos consultivo e deliberativo.
- No estado do Paraná, a legislação foca na definição das FPICs e estabelece o sistema gestor da RM. Apenas as RMs de Curitiba, Londrina e Maringá possuem fundo.
- A LCE nº 10/1994 dispõe sobre a RM de Recife e apresenta os requisitos básicos para ampliação do arranjo territorial, os campos de atuação referente às FPICs e o sistema gestor metropolitano (SGM), composto por Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm), Fundação de Desenvolvimento da RM do Recife (Fidem) e Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Funderm).
- Nos estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro, as respectivas LCs de cada RM expõem a definição das FPICs e o sistema gestor.
- No Rio Grande do Sul, a RM de Porto Alegre possui a instituição do sistema de gestão metropolitano a partir da LC nº 273/2011, diferente da Serra Gaúcha, na qual as duas LCs existentes apenas apresentam o nome dos municípios que compõem o arranjo territorial.
- Nos estados de Rondônia e Roraima, observam-se legislações incipientes, que não definem as FPICs e não instituem o sistema de gestão. Apenas a legislação que trata da RM de Porto Velho cria o conselho de desenvolvimento, ainda assim, sem apresentar suas atribuições, funções e objetivos.
- No estado de Santa Catarina há um foco maior na criação do sistema de gestão composto por conselho, mas não há previsão para conselhos específicos e não cria fundo de desenvolvimento, apresenta os critérios para distinguir uma região metropolitana, mas define as FPICs quase que semelhantes em todas as RMs.
- O estado de São Paulo, ao lado de Minas Gerais, apresenta o quadro institucional mais completo, com definição das FPICs, criação do sistema de gestão – com previsão de conselhos específicos – e instituição de fundo para financiamento do desenvolvimento metropolitano.

- No estado de Sergipe, a legislação relativa à RM de Aracaju define tão somente as FPICs, diferente do estado do Tocantins, em que tanto a RM de Palmas quanto a de Gurupi descrevem uma longa lista de FPICs, além de criarem o sistema de gestão metropolitana e o fundo de financiamento.

A fragmentação institucional na gestão metropolitana justificava-se pela inexistência de uma legislação específica, no plano federal, para orientar e regular a governança. Entretanto, o que se observa, mesmo nas legislações das RMs pós-EM, é que a existência do EM parece não se traduzir em estruturas mais consistentes de gestão e governança metropolitana. As leis, no geral, se mostram muito variadas e limitadas no tocante à definição dos principais temas e aspectos associados à questão metropolitana. Poucas estabelecem a criação de um sistema de gestão adequado à complexidade da gestão compartilhada ou instituem conselhos específicos e, em sua maioria, são omissas no endereçamento da questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, ainda que se observe um avanço em relação à definição das FPICs, pois nenhuma das LCs de criação de RMs pós-EM deixou de lado esse critério. A tabela 3 mostra a porcentagem de cobertura de conteúdos essenciais da legislação que trata da criação e dos arranjos de gestão metropolitana.

TABELA 3
Conteúdos essenciais da legislação

Elementos-chave da legislação relativa à instituição de RMs	Quantidade de RMs	%
Criação, instituição ou composição das RMs (justificativa tecnicamente embasada)	21	25,3
Definição das FPICs	48	57,8
Instituição de sistema de gestão	67	80,7
Criação de conselho(s) específico(s)	32	38,6
Criação de fundo específico	23	27,7

Elaboração dos autores.

A tabela 3 expõe que, no processo de instituição legal das RMs, poucas normas tratam de explicitar uma justificativa sobre sua instituição e composição: apenas 21 RMs o fazem. Entre os critérios empregados na instituição e delimitação de uma RM, são citados, com maior frequência, os indicadores demográficos (volume e ritmo de crescimento populacional e densidade demográfica), a ocorrência ou a tendência à conurbação, a necessidade de organização, planejamento e execução das FPICs e as atividades econômicas regionais e seu grau de integração. Em alguns estados, os fatores de polarização são citados também como requisitos básicos para a instituição e/ou ampliação das RMs. Tais justificativas são importantes e dialogam com o que estabelece o EM, mas apenas metade das RMs existentes traz esse conteúdo.

Observa-se que há um entendimento menos heterogêneo do que sejam FPICs, pois saneamento básico, uso do solo, transporte público e sistema viário constituem FPICs definidas por todas as normas estaduais consultadas. Contudo, há de se registrar que apenas 48 RMs citam, descrevem e/ou explicitam seu entendimento sobre quais e o que são estas funções de forma mais acurada.

A instituição de sistemas de gestão configura o conteúdo mais frequente na legislação referente às RMs, ainda que isso apareça sob formas e arranjos distintos nos 80,7% dos casos observados. Em contrapartida, nota-se que a criação dos conselhos metropolitanos, consultivos e/ou deliberativos constitui um elemento menos comum. Menos da metade das RMs em que a lei estabelece a instituição de sistemas de gestão prevê-se a instituição e o funcionamento de conselhos, de modo que pouco mais de um terço tem uma legislação que prevê esse recurso institucional. Nas leis existentes, observa-se também uma variedade de arranjos, com diferentes desenhos de estruturas, atribuições, atividades e poder decisório.

Em relação à questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, a tabela 4 traz a informação de que apenas 23 RMs instituíram seus fundos metropolitanos, os quais estão associados – na maioria dos casos, mas não necessariamente – à instituição dos sistemas de gestão. Para além dos fundos, que continuam sendo pouco alimentados, não há maiores definições sobre as soluções voltadas para enfrentar a questão do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano. Ela também apresenta o número de RMs e Rides por região, com a indicação do número de RMs por macrorregião que conta com a instituição de fundo específico de financiamento para o desenvolvimento metropolitano. Nota-se que as regiões Nordeste e Sul, que possuem um expressivo número de RMs, têm apenas dez fundos legalmente previstos, ao passo que a região Sudeste, que possui apenas dez RMs, tem fundos metropolitanos previstos/instituídos em 90% dos casos.

TABELA 4
Número de RMs/Rides e previsão de criação de fundos por macrorregião

Macrorregiões	Total de RMs/Rides	Fundos previstos
Centro-Oeste	3	1
Nordeste	34	7
Norte	13	3
Sudeste	10	9
Sul	23	3
Total	**83**	**23**

Elaboração dos autores.

Em certa medida, as omissões e o caráter precário das legislações estaduais parecem refletir o fato de que as RMs não constituem espaços metropolitanos de fato, ou seja, não conformam ainda espaços que possam ser caracterizados dessa forma e que apresentem demandas por soluções de problemas compartilhados. O fato de as RMs do Sudeste apresentarem um quadro institucional mais robusto pode estar relacionado ao fato de que o processo de metropolização institucional foi menos intenso nessa macrorregião e parece evidenciar que a maior parte foi constituída em reflexo da necessidade de se buscar soluções compartilhadas para os desafios que se colocam na escala metropolitana.

Tendo feito esse amplo balanço do quadro jurídico-institucional das mais de oito dezenas de RMs existente no Brasil, em janeiro de 2018, cabe perguntar como anda a gestão e a governança das principais, no contexto da implementação do EM. Ao menos nessas, em que a instituição de RMs corresponde à existência de uma realidade metropolitana, qual o balanço se pode fazer? O EM tem contribuído para avanços na gestão e governança metropolitanas e para instituir a gestão compartilhada das FPICs?

3 UM BALANÇO SOBRE AS EXPERIÊNCIAS MAIS RECENTES NAS PRINCIPAIS RMS DO PAÍS A PARTIR DO EM

3.1 O desafio da construção de novas institucionalidades em tempos de crise e a implementação dos instrumentos do EM: Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUI), macrozoneamento e fundos de financiamento na recente experiência brasileira

Os recentes estudos desenvolvidos no Ipea e reunidos neste livro, no âmbito do Projeto Governança Metropolitana, com destaque para o registro das doze experiências mais recentes em algumas das principais RMs do país, buscam mostrar como cada uma delas vem se adaptando às exigências estabelecidas pelo EM para alcançar a Gestão Plena,[10] cujo reconhecimento permitiria acesso a recursos disponibilizados pelo governo federal.

A recente crise fiscal dos governos estaduais e a ausência de um fundo no nível federal vêm impactando (e pautando) o debate sobre o tema metropolitano. Refletindo esse quadro, o adiamento do prazo de elaboração dos PDUIs[11] e da adequação das legislações estaduais relativas às RMs, previstos no EM, em que pese refletir a própria crise político-institucional atual, ilustra bem como o processo de implementação do EM tem implicado em lidar com desafios de diferentes ordens.

Sobre a questão dos recursos para fazer frente aos desafios do desenvolvimento metropolitano, incluindo o próprio financiamento da elaboração dos PDUIs, é

10. O EM, em seu art. 2º, estabelece que a Gestão Plena é uma condição decorrente do cumprimento de três condições: *i)* formalização e delimitação da RM, mediante LCE; *ii)* estabelecimento de estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do que estabelece o art. 8º da lei; e *iii)* ter aprovado, por meio de lei estadual, o PDUI.

11. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018.

importante ressaltar que, inicialmente, o EM previa a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado.[12] Essa proposta, entretanto, fora vetada[13] pela Presidência da República à época, alegando que:

> a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União (Brasil, 2015).

Em um primeiro momento, considerando o prazo inicialmente estipulado pelo EM – janeiro de 2018 –, dada a perspectiva de que governadores e prefeitos de municípios metropolitanos responderiam por improbidade administrativa por não cumprirem esse prazo, diversas RMs buscaram se estruturar no sentido de cumprir os prazos legais. O momento atual, notadamente em um ano de eleições para os Executivos federal e estaduais, pode assistir a um esfriamento dessa agenda. O balanço feito por este capítulo e neste livro reflete, em boa medida, um quadro em que se buscava cumprir os prazos legais iniciais.

As RMs no Brasil podem ser divididas em dois grupos: *i)* criadas pelo governo federal, no período da ditadura militar (1964-1985), ou seja, antes da CF/1988; e *ii)* criadas pelos governos estaduais, após a CF/1988. Essa divisão garante tratamentos bem diferentes para temas como estrutura, governança, gestão, financiamento e atuação, além do fato de que, após 1988, o novo quadro federativo brasileiro garantiu autonomia aos municípios, dificultando o papel integrador e planejador dos governos estaduais.

Como visto na seção anterior, algumas RMs foram criadas nos anos 1990, mas foi no final dos anos 2000 – quando ser RM virou critério de programas federais com grandes vultos de recursos para infraestrutura[14] – que o número de regiões no Brasil começou a crescer. Isso seria intensificado a partir de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida, resultando na ampliação do processo de institucionalização de novas RMs no país, sem que houvesse um critério claro para além do fato de que podiam ser criadas pelos governos estaduais.

Para apresentar uma breve análise dos relatos aqui reunidos, as experiências pesquisadas serão agrupadas nos dois grupos mencionados anteriormente: antes e

12. Dispositivos 17 e 18 do EM.

13. Segundo Royer (2015), com o veto à proposta de criação de um fundo nacional, existe a possibilidade de não se garantir uma fonte estável de recursos para o financiamento das FPICs. No entanto, existe a argumentação de que um fundo nacional não seria a panaceia para os problemas de financiamento das metrópoles, visto que um fundo dessa amplitude estaria fortemente subordinado às variações do contexto econômico nacional (Frota, 2015).

14. Para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ser um município integrante de RMs era um dos critérios para seleção de projetos.

depois da CF/1988. Dessa maneira, pode-se analisar entre iguais, a partir do olhar da origem da institucionalização de cada região. No primeiro grupo, tem-se as RMs de Belo Horizonte, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Porto Alegre. No segundo, tem-se as RMs de Goiânia, São Luiz, Florianópolis, Natal, Baixada Santista e Vitória. Com exceção da Baixada Santista, todos os casos estudados são referentes a capitais estaduais.

No primeiro grupo, é importante registrar que, entre as RMs criadas entre 1973 e 1974, temos o fato de que Rio de Janeiro e Salvador foram alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)[15], de modo que algumas ações tomadas são anteriores ao EM. O caso da RM de Belo Horizonte, cuja reestruturação iniciou-se em 2006, acabou por inspirar o próprio Estatuto aprovado.

Nesse sentido, a estrutura da RM de Belo Horizonte e os resultados de mais de dez anos de trabalho se destacam no cenário nacional como um exemplo que é sempre citado (e, por vezes, seguido) por todos. Esta estrutura conta com: *i)* instância executiva: a Assembleia Metropolitana, que tem a participação dos chefes do Poder Executivo municipal, do governador e de representantes da sociedade civil; *ii)* instância deliberativa participativa: o Conselho Deliberativo; e *iii)* agência e fundo metropolitanos e do próprio plano, que são sempre inspiração para os debates que ocorreram nos últimos tempos. Sua legislação não necessitou de nenhuma alteração para adaptar-se às exigências do EM e apenas o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM teve que ser convertido em projeto de lei a fim de ser enviado para a Assembleia Legislativa para aprovação, uma vez que já havia sido aprovado pelas instâncias executiva e deliberativa.

As RMs do Rio de Janeiro e de Salvador tomaram iniciativas para se reestruturarem após os acórdãos, por meio do envio de projetos de lei para suas assembleias legislativas, propondo alterações que viriam a atender as exigências solicitadas pelo EM posteriormente. A RM de Salvador aprovou a LC nº 41, de 13 de junho de 2014, que apresenta uma estrutura de gestão e governança muito próxima à de Belo Horizonte, com exceção da participação da sociedade civil na instância executiva (colegiado metropolitano, conselho participativo, entidade metropolitana e fundo), e seu PDUI foi iniciado parcialmente (diagnóstico), pois a licitação foi embargada por uma ação popular.[16] A situação da RM de Salvador é emblemática na questão das dificuldades em promover a gestão e a cooperação interfederativa, pois seu município-sede, Salvador, apresenta resistência em participar da estrutura metropolitana, acarretando problemas jurídicos no processo de construção de sua gestão.[17]

15. RM do Rio de Janeiro (ADI nº 1.842/RJ) e de Salvador (ADI-Medida Cautelar nº 2.077/BA).
16. Ação Popular nº 0501244-93.2017.8.05.0001.
17. Atualmente corre o processo de ADI nº 5.155, que questiona a criação da entidade metropolitana da RM de Salvador.

O governo do estado do Rio de Janeiro enviou o Projeto de Lei Complementar nº 10/2015 após uma longa discussão interna para atender tanto à ADI quanto ao EM. Ele propôs um arcabouço institucional semelhante ao de Salvador e de Belo Horizonte, com a diferença de que não há participação da sociedade civil na instância deliberativa, que foi integrada à instância executiva no formato único de um conselho deliberativo, e a participação da sociedade civil se dará por meio de um conselho consultivo apenas. Infelizmente, após dois anos e mais de duzentas emendas, o projeto de lei ainda não foi aprovado, nem entrou na pauta para discussão, devido à crise política e financeira em que se encontra o governo do Rio de Janeiro. No entanto, o PDUI vem sendo desenvolvido com recursos oriundos de empréstimo do Banco Mundial e está em fase de finalização, ainda que elaborado no âmbito de uma governança própria estabelecida para o plano, com a participação dos governos municipais e da sociedade civil.

As demais RMs analisadas da primeira fase histórica apresentam situações bem diferentes, apesar de todas terem iniciado discussões para rever suas estruturas. São Paulo tem um histórico contínuo de estrutura de gestão por meio da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) e passou por reestruturações recentes em 2011 e 2013, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (Codesp) e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (FDRMSP), ainda sendo necessários ajustes para atender ao EM, em relação à efetiva participação da sociedade civil. O assunto vem sendo tratado no âmbito das discussões em curso do próprio PDUI da RM de São Paulo, que incluiu a governança como um dos temas a serem debatidos.

A RM de Recife, assim como a RM de São Paulo, manteve sua estrutura original com a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe/Fidem) durante todos esses anos e está com uma proposta pronta para ser enviada para a Assembleia Legislativa, contemplando todas as exigências do estatuto. Todavia, ainda não iniciou a elaboração do plano.

Por fim, a RM de Porto Alegre, assim como as demais, manteve sua estrutura e vinha trabalhando no seu processo de revisão até que a extinção da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), em janeiro de 2017, como medida de redução de gasto público, paralisou todo o processo, inclusive o início da elaboração do PDUI. Especificamente neste caso, vale destacar a existência de um fundo criado ainda na década de 1970, o Fundo de Investimentos Urbanos (Fundurbano/RS), porém, há alguns anos ele não atende os interesses metropolitanos. O resumo das informações desse primeiro grupo de RMs se encontra no quadro 1.

QUADRO 1

Grupo 1: resumo do estudo Governança Metropolitana – adequação ao EM

Grupo 1		RMs				
1973-1974		I	II	III	IV	PDUI
RM de Belo Horizonte	Situação atual	Assembleia Metropolitana	Conselho Deliberativo	Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (ARMBH)	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM)	Elaborado: PL não enviado
RM de Salvador	Situação atual	Colegiado Metropolitano	Conselho Participativo	EMRMS	FDM	Em elaboração
RM do Rio de Janeiro	Situação atual	Governo do Estado	Conselho Deliberativo	Câmara Metropolitana		Em elaboração
	PLC nº 10/2015	Conselho Deliberativo		AERMRJ	Fundo de Desenvolvimento da RM do Rio de Janeiro (FDRMRJ)	
RM de São Paulo	Situação atual	Codesp	Conselho Consultivo	Emplasa	Fundo de Desenvolvimento da RM de São Paulo (FDRMSP)	Em elaboração
	Proposta	Em discussão			FDRMSP	
RM do Rio Grande do Norte	Situação atual	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano		Condepe/Fidem	Fudern	Não iniciado
	Proposta	Comitê Interinstitucional	Conselho Participativo	Condepe/Fidem	Fudern	
RM do Pará	Situação atual	Conselho Deliberativo Metropolitano			Fundurbano/RS	Não iniciado

Elaboração dos autores.

Obs.: I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.
II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.
III – Organização pública com funções técnico-consultivas.
IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

O quadro de desigualdades no tratamento dado ao tema metropolitano fica mais evidente quando analisamos o segundo grupo de RMs do estudo, composto pelas regiões criadas após a CF/1988. Nesse grupo destacam-se Vitória, Goiânia e São Luís, cujas estruturas foram atualizadas ou estão em fase de aprovação.

A RM da Grande Vitória, por meio do parecer de sua Procuradoria-Geral, conseguiu confirmação de atendimento às exigências do estatuto, pois sua estrutura atual já previa: *i)* uma instância executiva e deliberativa, com participação da sociedade civil, pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit); *ii)* uma instância de suporte técnico, com o IJSN; e *iii)* um fundo, o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). Ademais, seu plano – desenvolvido por meio de cooperação com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) – já foi concluído, aprovado, encaminhado para apreciação da Assembleia Legislativa e recentemente aprovado.[18]

A RM de Goiânia tem sua estrutura baseada no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) e no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia (Fundemetro), passando por alguns ajustes no decorrer dos anos. Como esta RM conta com uma experiência de metropolização institucional recente, o fundo nunca foi implementado. Para atender às exigências do EM, o Projeto de Lei nº 3.725/2016 foi encaminhado e aprovado pela Assembleia Legislativa,[19] mantendo a mesma estrutura, abrindo a possibilidade para a criação de uma agência e assegurando a participação da sociedade civil, além da criação de câmaras técnicas setoriais e conselhos consultivos temáticos. Seu PDUI, por sua vez, foi iniciado no final de 2016, e ainda está em elaboração.

A RM da Grande São Luís teve, desde sua criação, uma atuação incipiente, pois até mesmo a estrutura inicialmente proposta não foi efetivada. No decorrer dos anos, algumas alterações foram sugeridas, mas foi após o EM que a aprovação da LC nº 174, de 25 de maio de 2015, não somente adequou a RM da Grande São Luís ao estatuto, mas a estruturou efetivamente, à luz das experiências de Belo Horizonte e Salvador, com colegiado metropolitano, conselho participativo, agência executiva e fundo de desenvolvimento. O único ponto que a diferencia neste momento de Vitória e Goiânia é que a elaboração do PDUI ainda não foi iniciada.

As demais três RMs desse grupo analisadas pelo estudo do Ipea possuem situações muito díspares entre si, apresentando tanto estrutura quanto posição atual no que concerne à adequação ao estatuto, muito diferentes e sem perspectivas de alteração no curto prazo. A RM da Baixada Santista possui estrutura consolidada administrada pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), com o Conselho de Desenvolvimento da

18. LC nº 872, de 7 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/RXjEuQ>.
19. LC nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://goo.gl/LvNNCB>.

Baixada Santista (Condesb) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FDRMBS), e até mesmo um plano metropolitano recentemente elaborado (2014), que está sendo revisado para atender ao estatuto. Neste momento, destaca-se o fato de que o Condesb não possui participação da sociedade civil. As câmaras temáticas (consultivas) são as únicas instâncias de participação direta de instituições representativas da sociedade civil. Não há, até o momento, indícios de que isso será revisto.

A RM da Grande Florianópolis – a mais nova RM do grupo, pois foi recriada em 2010, após ter sido extinta – foi estruturada tendo como base a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf). Contando com uma instância executiva (colegiado metropolitano) e um conselho deliberativo com participação da sociedade civil – o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) –, a RM ainda carece de um fundo e do início dos trabalhos de elaboração do PDUI para atingir a Gestão Plena. A licitação do plano foi realizada, mas a efetivação da contratação para início dos trabalhos não havia ocorrido até o fechamento deste estudo.

Para finalizar, a RM de Natal apresenta a situação mais desestruturada de todas as doze RMs estudadas. Desde sua criação, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDMN), sem participação da sociedade civil que, com o apoio técnico do governo do estado, não consolidou a gestão metropolitana, chegando a ficar inativo por um período de cinco anos. Destacam-se as iniciativas da prefeitura de Natal, que por diversas vezes tomou a frente da integração entre os municípios e do debate do planejamento metropolitano por meio do fórum de secretários de planejamento da RM. Apesar da existência do Plano Natal-Metrópole 2020, realizado em 2007, ele encontra-se desatualizado e precisaria, além de ser revisado, ser aprovado pelo conselho – cuja composição precisa ser revista e transformada em projeto de lei. Não há registro até o momento de que essas revisões necessárias serão realizadas e de que o PDUI será iniciado, confirmando a fragilidade institucional presente na RM de Natal. O resumo das informações desse segundo grupo de RMs se encontra no quadro 2.

Assim sendo, neste momento, apenas a RM da Grande Vitória atende as condições para alcançar a Gestão Plena estabelecida pelo EM, seguida pela RM de Belo Horizonte. As RMs de Salvador e Goiânia já se adequaram a ele, faltando apenas terminarem a elaboração de seus PDUIs e enviá-los às casas legislativas. A RM do Rio de Janeiro, ainda que esteja com o plano em fase de finalização, não conseguiu aprovar o projeto de lei que a reestrutura. A RM da Grande São Luís, apesar de ter sido uma das primeiras a se adequar ao estatuto, precisa, todavia, iniciar a elaboração do seu plano.

QUADRO 2
Grupo 2: resumo estudo governança metropolitana – adequação ao EM

Grupo 2		RMs				
1995/2017		I	II	III	IV	PDUI
RM da Grande Vitória	Situação atual	Comdevit		IJSN	Fumdevit	Aprovado
RM de Goiânia	Situação atual	Codemetro		Secretária do Estado	Fundo de Desenvolvimento da RM de Goiânia (FDRMG)	Em elaboração
RM da Grande São Luís	Situação atual	Colegiado Metropolitano	Conselho Participativo	Agem da Grande São Luís	FDM	Não iniciado
RM da Baixada Santista	Situação atual	Condesb		Agem	FDRMBS	Em elaboração
RM de Florianópolis	Situação atual	Colégio Superior	Coderf	Suderf	–	Não iniciado
RM de Natal	Situação atual	CDMN		Governo do Estado	–	Não iniciado

Elaboração dos autores.
Obs.: I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.
II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.
III – Organização pública com funções técnico-consultivas.
IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Todas as demais seis RMs estudadas ainda precisam propor adequações em suas estruturas atuais para atender às exigências do estatuto, sendo que algumas ainda nem começaram a elaboração de seus planos, com destaque para as RMs de Natal e Porto Alegre, as mais desestruturadas no momento. Com exceção da RM de Recife, que já possui uma proposta, e da RM de São Paulo, que está discutindo as alterações nas audiências do PDUI, as demais não possuem nenhuma proposta ou iniciativa em curso para adequação ao EM, ainda que não se façam necessários grandes ajustes, como no caso da Baixada Santista (participação da sociedade civil) e de Florianópolis (fundo e iniciar o plano).

3 NOTAS SOBRE A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO METROPOLITANO

No caso específico do financiamento das questões metropolitanas, na maioria dos casos analisados, a estrutura e a composição dos fundos estão definidas, atribuindo-se aos estados e municípios papel central no aporte de recursos financeiros. No entanto, como a adesão dos municípios à estrutura de financiamento é uma prática discricionária, não existem garantias de recursos para efetivar as ações previstas na agenda das RMs.[20] De maneira geral, pode-se dizer que os fundos de financiamento das RMs analisadas ainda são frágeis e precisam de soluções para superar os impasses políticos e a instabilidade financeira dos entes envolvidos. Ainda que em alguns casos os fundos estejam definidos institucionalmente e com atribuições claramente definidas, as transferências de recursos não são estáveis e não apresentam montantes suficientes para atender as demandas metropolitanas.[21]

Problemas políticos na relação entre os entes federados – como é o caso de Salvador, onde se observa a resistência do município-sede em participar do arranjo metropolitano – representam um problema central para viabilizar a questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano. Sem a cooperação entre todos os entes é difícil que se garanta uma partilha de recursos justa. Nesse sentido, é importante que se discutam formas de neutralizar o poder de veto do município-polo e mecanismos que atenuem os efeitos das mudanças no contexto político. Mais que isso, tal como se propõe no capítulo 4 deste livro, é importante pactuar uma matriz interfederativa de responsabilidades que sirva de base para soluções voltadas para o financiamento metropolitano, sobretudo de sua infraestrutura.

Esse debate é fundamental, sobretudo, diante da realidade da alta dependência financeira e da incapacidade de angariar recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano de grande parte dos municípios brasileiros, o que configura um quadro

20. Atualmente, existe a Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2014, de autoria do senador Aloísio Nunes (PSDB), que intenta alterar o modelo de repasse da União aos municípios, de forma a reter a parte relativa à participação no planejamento metropolitano. Do ponto de vista dos municípios, entretanto, esta medida é problemática, pois a maioria deles é altamente dependente de repasses da União.

21. Sobre o tema do financiamento metropolitano, ver capítulo específico desta publicação.

problemático, pois as transferências da União representam 70% das receitas correntes de 94% dos municípios. No atual contexto de retração econômica, em 2013, por exemplo, quase 800 municípios superaram o teto de 60% da receita corrente líquida – limite definido para gastos com o funcionalismo –, ao passo que somente 9% dessa receita foram destinados a saúde, educação e infraestrutura urbana (Firjan, 2015).

Portanto, um dos principais desafios é superar esse quadro de dependência de recursos e a difícil situação fiscal na qual se encontra grande parte dos municípios e estados brasileiros para, assim, poderem construir seus PDUIs e financiar o desenvolvimento urbano-metropolitano nas áreas que apresentaram pouca evolução no quadro da infraestrutura ao longo das últimas décadas (Costa *et al.*, 2017).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação aqui apresentada, ainda que retrate uma amostra um pouco maior que 10% da totalidade de RMs no país, traz informações sobre as principais e expõe por que nenhuma delas foi capaz de cumprir o prazo inicial estabelecido pelo EM, o que acabou sendo revisto. Na verdade, apenas uma tem chances de cumpri-lo, trazendo uma série de questões que vão desde o pouco tempo dado para os ajustes necessários, até a ausência de um papel mais ativo do governo federal na orientação desse processo.

A experiência mineira demonstra que três anos é muito pouco tempo para a reestruturação e o planejamento de uma RM. Os resultados da campanha do Plano Diretor, realizada em 2005 pelo Ministério das Cidades, comprova que capacitação e orientação são imprescindíveis para que os resultados esperados pelo EM sejam alcançados conforme a nova legislação propõe.

REFERÊNCIAS

ARRAIS, T. A. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://goo.gl/wEjSco>.

COSTA, M. A. *et al*. A infraestrutura urbana na berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Enanpur, 2017.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**: recorte municipal. Abrangência nacional. Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2015.

FROTA, H. B. **Estatuto da metrópole**: o gargalo do financiamento. São Paulo: Observasp, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/uFre78>. Acesso em: 22 nov. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas Populacionais**. [s. l.]: IBGE, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/QacfnJ>. Acesso: 21 out. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

ROYER, L. **Estatuto da Metrópole e seu financiamento**. São Paulo: Observasp, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/6zBn8w>.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. *In*: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 235-326.

SOUZA, M. A. A. de. Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. *In*: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Orgs.). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A Editora/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2006. p. 27-40.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas**. Brasília: Ipea, 13 out. 2011. (Comunicados do Ipea, n. 116).

APÊNDICE

TABELA A.1
Número de municípios e população total das RMs instituídas (2010-2016)

Unidade da Federação (UFs)	Regiões metropolitanas (RMs)	Número de municípios (31 maio 2017)	2010	2016
Roraima	RM Central	2	27.094	31.129
Roraima	RM do Sul de Roraima	4	45.912	52.219
Paraíba	RM de Araruna	6	64.572	67.571
Paraíba	RM de Barra de Santa Rosa	8	77.573	81.173
Paraíba	RM de Sousa	9	112.217	117.121
Paraíba	RM do Vale do Mamanguape	9	113.446	120.994
Paraná	RM de Cianorte	9	114.432	125.772
Santa Catarina	RM do Alto Vale do Itajaí	4	118.038	129.288
Maranhão	RM de Grande Pedreiras	8	129.796	130.721
Alagoas	RM do São Francisco	5	124.552	132.067
Paraíba	RM de Itabaiana	12	131.992	136.220
Santa Catarina	RM de Tubarão	3	129.544	138.969
Paraíba	RM de Esperança	9	134.085	141.185
Paraíba	RM do Vale do Piancó	17	140.761	143.328
Alagoas	RM do Médio Sertão	9	143.628	151.440
Alagoas	RM de Palmeira dos Índios	7	151.725	159.347
Alagoas	RM do Sertão	7	151.869	162.139
Santa Catarina	RM de Lages	2	171.512	172.211
Paraíba	RM de Cajazeiras	15	167.971	176.608
Santa Catarina	RM do Extremo Oeste	21	184.073	191.551
Tocantins	RM de Gurupi	18	179.628	192.937
Alagoas	RM do Vale do Paraíba	13	202.726	210.985
Alagoas	RM de Caetés	5	205.331	226.505
Paraíba	RM de Patos	24	224.550	236.741
Paraná	RM de União da Vitória	13	223.717	237.803
Paraíba	RM de Guarabira	21	254.868	260.781
Piauí	RM de Picos	31	260.284	267.639
Paraná	RM de Apucarana	23	289.457	298.144
Pará	RM de Marabá	5	333.160	304.304
Paraná	RM de Umuarama	24	299.447	314.787

(Continua)

(Continuação)

Unidade da Federação (UFs)	Regiões metropolitanas (RMs)	Número de municípios (31 maio 2017)	2010	2016
Pará	RM de Santarém	3	313.884	327.140
Alagoas	RM da Zona da Mata	16	315.128	333.583
Paraná	RM de Campo Mourão	25	335.233	339.787
Santa Catarina	RM Carbonífera	7	331.281	350.817
Maranhão	RM do Sudoeste Maranhense	8	345.873	353.428
Roraima	RM da Capital (Boa Vista)	5	340.398	387.449
Santa Catarina	RM de Chapecó	17	348.358	387.553
Paraná	RM de Toledo	18	358.660	389.128
Tocantins	RM de Palmas	16	400.092	463.562
Minas Gerais	RM do Vale do Aço	4	451.670	489.668
Ceará	RM de Sobral	18	460.463	498.265
Santa Catarina	RM da Foz do Rio Itajaí	5	439.520	522.503
Paraná	RM de Cascavel	24	488.181	523.339
Santa Catarina	RM do Contestado	45	500.298	528.140
Roraima	RM de Porto Velho	2	448.306	535.938
Santa Catarina	RM do Vale do Itajaí	5	486.379	548.733
Maranhão	RM do Leste do Estado do Maranhão	7	535.418	560.562
Ceará	RM do Cariri	9	564.478	598.107
Amapá	RM de Macapá	3	516.498	599.736
Santa Catarina	RM do Norte/Nordeste Catarinense	2	540.098	603.512
Alagoas	RM do Agreste	20	601.049	642.926
Paraíba	RM de Campina Grande	21	628.491	660.625
Bahia	RM de Feira de Santana	6	673.637	751.375
Bahia	Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) do Polo Petrolina e Juazeiro	8	668.410	770.832
Paraná	RM de Maringá	26	716.918	790.904
Rio Grande do Sul	RM da Serra Gaúcha	13	735.276	804.045
Mato Grosso	RM do Vale do Rio Cuiabá	6	857.103	911.617
Sergipe	RM de Aracaju	4	833.816	938.550
Santa Catarina	RM de Florianópolis	9	877.116	997.020
Piauí	Ride da Grande Teresina	14	876.628	1.004.819
Paraná	RM de Londrina	25	1.000.062	1.085.479
Paraíba	RM de João Pessoa	13	1.198.576	1.313.054

(Continua)

(Continuação)

Unidade da Federação (UFs)	Regiões metropolitanas (RMs)	Número de municípios (31 maio 2017)	2010	2016
Alagoas	RM de Maceió	12	1.210.941	1.327.930
Rio Grande do Norte	RM de Natal	13	1.398.580	1.565.042
Maranhão	RM da Grande São Luís	13	1.492.370	1.605.305
São Paulo	RM de Ribeirão Preto	34	1.511.176	1.662.645
São Paulo	RM da Baixada Santista	9	1.664.136	1.813.033
Espírito Santo	RM da Grande Vitória	7	1.687.704	1.935.483
São Paulo	RM de Sorocaba	27	1.871.162	2.066.986
Pará	RM de Belém	7	2.275.032	2.422.481
Goiás	RM de Goiânia	20	2.173.141	2.458.504
São Paulo	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	2.264.594	2.475.879
Amazonas	RM de Manaus	13	2.210.647	2.571.040
São Paulo	RM de Campinas	20	2.808.906	3.131.528
Paraná	RM de Curitiba	29	3.223.836	3.537.894
Ceará	RM de Fortaleza	15	3.615.767	3.885.667
Pernambuco	RM do Recife	14	3.690.547	3.940.456
Bahia	RM de Salvador	13	3.573.973	3.984.583
Rio Grande do Sul	RM de Porto Alegre	34	4.032.062	4.276.475
Distrito Federal	Ride do Distrito Federal e Entorno	23	3.724.181	4.291.577
Minas Gerais	RM de Belo Horizonte	34	4.883.970	5.278.144
Rio de Janeiro	RM do Rio de Janeiro	21	11.945.532	12.330.186
São Paulo	RM de São Paulo	39	19.683.975	21.242.939

Elaboração dos autores.

TABELA A.2
Caracterização institucional das RMs no Brasil

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Alagoas	RM do Agreste	2009	20	Lei Complementar Estadual (LCE) nº 27, de 30 de novembro de 2009	–	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alagoas	RM de Maceió	1998	12	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998	–	Sim	Sim	Sim	Sim	–
Alagoas	RM do Médio Sertão	2013	9	LCE nº 39, de 8 de agosto de 2013	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM de Palmeira dos Índios	2012	7	LCE nº 32, de 5 de janeiro de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM do Vale do Paraíba	2011	13	LCE nº 30, de 15 de dezembro de 2011	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM da Zona da Mata	2011	16	LCE nº 31, de 15 de dezembro de 2011	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM de Caetés	2012	5	LCE nº 35, de 26 de julho de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM do São Francisco	2012	5	LCE nº 33, de 11 de maio de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM do Sertão	2012	7	LCE nº 39, de 26 de julho de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Amapá	RM de Macapá	2003	3	LCE nº 21, de 26 de fevereiro de 2003	–	–	–	–	–	–
Amazonas	RM de Manaus	2007	13	LCE nº 3, de 11 de maio de 2007	–	–	Sim	Sim	Sim	–

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Bahia	RM de Feira de Santana	2011	6	LCE nº 35, de 6 de julho de 2011	–	–	–	Sim	–	–
Bahia	RM de Salvador	1973	13	Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973	41/2014	–	–	Sim	Sim	Sim
Ceará	Ride do Polo Petrolina e Juazeiro	2001	8	Lei Complementar (LC) nº 113, de 19 de setembro de 2001	–	–	Sim	Sim	–	–
Ceará	RM do Cariri	2009	9	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	Sim
Ceará	RM de Fortaleza	1973	15	LCF nº 14/1973	34/2003	–	–	Sim	–	Sim
Ceará	RM de Sobral	2016	18	LCE nº 168, de 27 de dezembro de 2016	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Distrito Federal/ Goiás /Minas Gerais	Ride do Distrito Federal e Entorno	1998	23	LC nº 94, de 19 de fevereiro de 1998	–	–	Sim	Sim	–	–
Espírito Santo	RM da Grande Vitória	1995	7	LCE nº 58, de 23 de fevereiro de 1995	325/2005	–	Sim	Sim	Sim	Sim
Goiás	RM de Goiânia	1999	20	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
Maranhão	RM de Grande São Luís	1998	13	LCE nº 38, de 12 de janeiro de 1998	69/2003	–	Sim	Sim	Sim	Sim
Maranhão	RM do Sudoeste Maranhense	2005	8	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005	–	Sim	Sim	Sim	–	Sim

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Maranhão	RM do Leste do Estado do Maranhão	2016	7	LCE nº 180, de 5 de janeiro de 2016	–	–	Sim	Sim	Prevê	–
Maranhão	RM de Grande Pedreiras	1995	8	LCE nº 26, de 21 de fevereiro de 1995	–	–	Sim	Sim	–	–
Mato Grosso	RM do Vale do Rio Cuiabá	2009	6	LCE nº 359, de 27 de maio de 2009	–	Sim	Sim	–	–	–
Minas Gerais	RM de Belo Horizonte	1973	34	LCF nº 14/1973	89/2006	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pará	RM do Vale do Aço	1998	4	LCE nº 51, de 30 de dezembro de 1998	90/2006	–	Sim	Sim	–	Sim
Pará	RM de Belém	1973	7	LCF nº 14/1973	27/1995	–	–	Sim	Sim	Sim
Pará	RM de Marabá	2013	5	Sem localização	–	–	–	–	–	–
Pará	RM de Santarém	2012	3	LCE nº 79, de 17 de janeiro de 2012	–	–	–	–	–	–
Paraíba	RM de Araruna	2013	6	LCE nº 119, de 21 de janeiro de 2013	–	–	–	–	–	–
Paraíba	RM de Barra de Santa Rosa	2012	8	LCE nº 110, de 13 de julho de 2012	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Cajazeiras	2012	15	LCE nº 107, de 8 de junho de 2012	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Campina Grande	2009	21	LCE nº 92, de 11 de dezembro de 2009	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Esperança	2012	9	LCE nº 106, de 8 de junho de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Paraíba	RM de Guarabira	2011	21	LCE nº 101, de 12 de julho de 2011	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Itabaiana	2013	12	LCE nº 118, de 21 de janeiro de 2013	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de João Pessoa	2003	13	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Patos	2011	24	LCE nº 103, de 27 de dezembro de 2011	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Sousa	2013	9	LCE nº 117, de 21 de janeiro de 2013	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Paraíba	RM do Vale do Mamanguape	2013	9	LCE nº 116, de 21 de janeiro de 2013	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM do Vale do Piancó	2012	17	LCE nº 109, de 6 de julho de 2012	–	–	–	–	–	–
Paraná	RM de Apucarana	2015	23	LCE nº 440, de 27 de agosto de 2012	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Campo Mourão	2015	25	LCE nº 479, de 10 de novembro de 2010	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Cascavel	2015	24	LCE nº 402, de 08 de agosto de 2012	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Curitiba	1973	29	LCF nº 14/1973	111/2005	Sim	Sim	Sim	–	Sim
Paraná	RM de Londrina	1998	25	LCE nº 357, de 11 agosto de 1997	111/2005	Sim	Sim	Sim	–	Sim
Paraná	RM de Maringá	1998	26	LCE nº 253, de 24 de junho de 1998	111/2005	Sim	Sim	Sim	–	Sim

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Paraná	RM de Toledo	2015	18	LCE nº 5, de 10 de abril de 2013	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Umuarama	2012	24	LCE nº 898, de 17 de novembro de 2011	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Cianorte	2015	9	LCE nº 7, de 4 de fevereiro de 2015	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de União da Vitória	2015	13	LCE nº 12, de 24 de fevereiro de 2015	–	–	Sim	Sim	–	–
Pernambuco	RM do Recife	1973	14	LCF nº 14/1973	34608	Sim	Sim	Sim	–	Sim
Piauí	RM de Picos	2016	31	LCE nº 04, de 22 de março de 2016	–	–	Sim	Sim	–	–
Piauí/Maranhão	RIDE da Grande Teresina	2002	14	LC nº 12, de 19 de setembro de 2001	–	–	Sim	Sim	–	–
Rio de Janeiro	RM do Rio de Janeiro	1974	21	LCF nº 14/1973	87/1997	–	Sim	Sim	–	–
Rio Grande do Norte	RM de Natal	1997	13	LCE nº 6.998, de 16 de janeiro de 1997	485/2013	–	–	Sim	–	–
Rio Grande do Sul	RM de Porto Alegre	1973	34	LCF nº 14/1973	273/2011	–	–	Sim	–	–
Rio Grande do Sul	RM da Serra Gaúcha	2013	13	LCE nº 21, de 29 de agosto de 2013	39/2015	–	–	–	–	–
Roraima	RM de Porto Velho	2015	2	LCE nº 3.654, de 9 de novembro de 2015		–	–	Sim	–	-

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Rondônia	RM da Capital (Boa Vista)	2007	5	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	–	–	–	–	–	–
Rondônia	RM Central	2007	2	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	–	–	–	–	–	–
Rondônia	RM do Sul de Roraima	2007	4	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM Carbonífera	2002	7	LCE nº 221, de 09 de janeiro de 2002	523/2010	–	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM de Chapecó	2010	17	LCE nº 523, de 17 de dezembro de 2010	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM do Contestado	2012	45	LCE nº 571, de 24 de maio de 2012	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM do Extremo Oeste	2012	21	LCE nº 571, de 24 de maio de 2012	–	–	–	-	–	–
Santa Catarina	RM de Florianópolis	1998	9	LCE nº 162, de 06 de janeiro de 1998	523/2010	–	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM da Foz do Rio Itajaí	2002	5	LCE nº 221, de 09 de janeiro de 2002	523/2010	-	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM de Lages	2010	2	LCE nº 523, de 17 de dezembro de 2010	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM do Norte/Nordeste Catarinense	1998	2	LCE nº 162, de 06 de janeiro de 1998	523/2010	–	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM de Tubarão	2002	3	LCE nº 221, de 09 de janeiro de 2002	523/2010	–	–	Sim	Sim	–

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Santa Catarina	RM do Vale do Itajaí	1998	5	LCE nº 162, de 06 de janeiro de 1998	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM do Alto Vale do Itajaí	2010	4	LCE nº 523, de 17 de dezembro de 2010	523/2010	–	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM da Baixada Santista	1996	9	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	RM de Campinas	2000	20	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	RM de Ribeirão Preto	2016	34	LCE nº 1.290, de 06 de julho de 2016	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	RM de São Paulo	1973	39	LCF nº 14/1973	760/1994	Sim	Sim	Sim	–	Sim
São Paulo	RM de Sorocaba	2014	27	LCE nº 1.241, de 8 de maio de 2014	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	2012	39	LCE nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
Sergipe	RM de Aracaju	1995	4	LCE nº 25, de 29 de dezembro de 1995	86/2003	–	Sim	–	–	–
Tocantins	RM de Palmas	2013	16	LCE nº 90, de 30 de dezembro de 2013	–	–	Sim	Sim	–	Sim
Tocantins	RM de Gurupi	2013	18	LCE nº 93, de 3 de abril de 2014	–	–	Sim	Sim	–	Sim

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. O quadro foi completado de acordo com a última legislação correspondente indicada.

CAPÍTULO 2

ANÁLISE INSTITUCIONAL: ESTATUTO DA METRÓPOLE E OUTROS INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE TRATAM DA QUESTÃO METROPOLITANA[1]

Marcela de Oliveira Santos[2]

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, propõe-se estudar a interface entre a Lei nº 13.089, editada em 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole,[3] e outros instrumentos normativos que se relacionam à questão metropolitana.[4] O estudo justifica-se pelas recentes mudanças no cenário institucional e normativo das unidades regionais no Brasil e não pretende apresentar conclusões definitivas sobre o mérito ou sobre o futuro dos processos abordados.

O Estatuto da Metrópole representa o ponto alto do processo de institucionalização das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil. Podemos identificar quatro fases ou marcos de institucionalização das RMs (Santos, 2017).[5] Uma primeira fase pode ser observada um pouco antes e durante a década de 1970, no contexto da ordem constitucional antecedente e no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano formulada pelo governo militar, a partir do estímulo político e financeiro da União à industrialização e à consolidação de centros urbanos conurbados. Regulamentando o art. 164 da Constituição em vigor, a Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, criou oito RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e definiu quais serviços comuns aos municípios seriam entendidos como de interesse

1. As informações e os andamentos mencionados neste capítulo foram atualizados até 5 de fevereiro de 2018.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Advogada de Direito Administrativo e Urbanístico em São Paulo. *E-mail*: <mosconsultora@gmail.com>.

3. O Estatuto da Metrópole é objeto de análise aprofundada no capítulo 17 desta publicação, elaborado pela mesma autora deste capítulo. Ao longo deste capítulo, serão utilizadas indistintamente as expressões Lei nº 13.089/2015 e Estatuto da Metrópole.

4. Este capítulo dialoga com os estudos já produzidos no âmbito do projeto Planejamento Urbano e Gestão Territorial em Regiões Metropolitanas: subsídios para a elaboração da política brasileira de governança metropolitana, desenvolvido pelo Ministério das Cidades com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Em específico, o ponto de partida será a publicação elaborada pelo consultor Felipe Francisco de Souza (2015).

5. Moura, Libardi e Barion, em artigo publicado em 2006, falavam sobre três ondas. Para mais informações, ver Moura, Libardi e Barion (2006).

metropolitano.[6] Em seguida, a Lei Complementar federal nº 20, de 1º de julho de 1974, instituiu a RM do Rio de Janeiro.[7]

Ao longo dos anos 1980, assiste-se a uma segunda fase de institucionalização das RMs, marcada pela descentralização política e pela reorganização do Estado promovidas pela Constituição de 1988. A partir de então, a questão metropolitana saiu da agenda da União e, do ponto de vista institucional, foi parar na esfera de atribuições dos estados federados. Estes, segundo o disposto no art. 25, § 3º, passaram a ter a faculdade de, por meio de 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). Assistiu-se ao esvaziamento do tema da gestão metropolitana, especialmente pelo fato de não ter sido tratado de forma sistêmica com a política urbana, exposta no art. 182 da Constituição Federal (CF), que se limitou a instituir normas para a política de desenvolvimento urbano nos limites de um único município.[8]

Dentre outros fatores, isso pode ser explicado como uma reação política à centralização autoritária da ordem anterior, resultante na busca pelo fortalecimento da autonomia dos municípios, relacionados ao ideal democrático e, a partir da nova Constituição, alçados à categoria de entes federados. A consequência desse processo verificado na Constituinte foi a tentativa de municipalização das políticas e dos recursos públicos, enfraquecendo os mecanismos de planejamento e execução de atividades em nível regional.

Mais recentemente, questões socioeconômicas de caráter nacional ensejaram outras reflexões sobre os modelos de planejamento, sendo possível observar uma terceira fase de institucionalização das RMs. Essas regiões que haviam sido criadas pela Lei Complementar nº 14/1973 tiveram suas estruturas de gestão reformuladas, como é o caso das RMs de São Paulo e de Curitiba, além da criação de RMs novas.

O contexto de fortalecimento da democracia, de ampliação das funções do Estado, bem como do aumento da complexidade sociopolítica, em face dos direitos fundamentais, demandou o retorno da intervenção estatal e a reformulação das políticas públicas estruturadas em diversas dimensões: organização, planejamento, execução e controle. Ao mesmo tempo, a própria ordem constitucional foi

6. Essa lei inclusive contou com análise do Ipea, por meio da Área de Desenvolvimento Regional. Para mais informações, ver Ipea (1969).

7. A lei dispôs sobre a criação de estados e territórios, promoveu a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, e estabeleceu a RM do Rio de Janeiro.

8. O *caput* do art. 182 prescreve que o poder público municipal executará a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

se alterando, prevendo novos mecanismos de integração federativa com vistas ao atendimento mais adequado das funções públicas.[9]

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) prolatou decisões nos autos de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) que tramitaram por mais de treze anos: o acórdão da ADI nº 1.842/RJ foi publicado em 6 de setembro de 2013; no mesmo dia, o tribunal decidiu liminarmente na ADI nº 2.077/BA, tendo sido o acórdão publicado em outubro do mesmo ano.[10] As ações foram ajuizadas por partidos políticos em face de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais estaduais, respectivamente, do Rio de Janeiro e da Bahia, pleiteando a declaração da inconstitucionalidade da avocação por ambos da titularidade das funções e dos serviços públicos de interesse comum nas RMs de suas capitais, com a participação residual dos municípios nos processos decisórios.

A decisão, ao interpretar o dispositivo constitucional (art. 25, § 3º), atribuiu vários novos sentidos ao texto, que não estavam expressos na CF, tais como a compulsoriedade,[11] a possibilidade de estabelecimento pela lei complementar estadual de regime especial de exercício de competências municipais, dentre outros que serão abordados neste capítulo.

Mais recentemente, foi editado o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, resultado de longo processo legislativo, originado no Projeto de Lei (PL) nº 3.460/2004, que pretendia instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, e acabou substituído pelo PL nº 5/2014. Apesar do longo trâmite legislativo, a edição da lei causou surpresa em alguns, que não esperavam que o projeto de lei virasse lei tão rapidamente.

O escopo do Estatuto da Metrópole foi estabelecer: *i*) as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados; *ii*) as normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa; e *iii*) os critérios para o apoio da União às ações que

9. Como exemplos, tem-se a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que alterou o art. 241 da CF para prever que "a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos" (Brasil, 1998, art. 24); e a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos.

10. A ADI nº 1.842/RJ foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e distribuída ao ministro relator Maurício Corrêa em 10 de junho de 1998. A esta ação foram apensadas a ADI nº 1.843/RJ, movida pelo Partido da Frente Liberal (PFL), a ADI nº 1.906/DF, movida pelo Partido Popular Socialista (PPS), e a ADI nº 1.826/RJ, movida pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Todas tratam da questão metropolitana. A ADI nº 2.077/BA, por sua vez, foi proposta pelo PT e distribuída ao ministro relator Ilmar Galvão em 30 de setembro de 1999.

11. Na verdade, o caráter compulsório da participação deles em RMs, microrregiões e aglomerações urbanas já havia sido acolhido pelo pleno do STF em outras oportunidades (ADI nº 1.841/RJ, ministro relator Carlos Velloso, Diário da Justiça de 20 de setembro de 2002; ADI nº 796/ES, ministro relator Néri da Silveira, Diário da Justiça de 17 de dezembro de 1999) e também já constava do entendimento doutrinário consolidado.

envolvam governança interfederativa no desenvolvimento urbano. Diante disso, estão em curso diversas iniciativas de reestruturação das RMs, por meio de alterações legislativas e outras frentes de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum.

Esse novo contexto, posterior aos julgamentos realizados pelo STF e com o advento do Estatuto da Metrópole, nos apresenta uma quarta fase de institucionalização das RMs, ainda em construção e que precisa ser estudada com profundidade. Isso porque o STF, ao interpretar a CF, aventou novos parâmetros constitucionais para a institucionalização das RMs. Por sua vez, o Estatuto da Metrópole, como marco legal da questão metropolitana, inaugurou diversos critérios fundamentais que devem ser observados na institucionalização das RMs (Santos, 2017). Até onde foi possível avaliar, a partir dos documentos disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional não dialogou explicitamente com o debate empreendido por ocasião dos julgamentos referidos.

Menos de três anos após a edição do Estatuto da Metrópole, em novembro de 2017, foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 9.011, de autoria do deputado Miguel Haddad, que pretendia alterar dispositivos do estatuto e tramitava em regime de urgência. Antes que fosse votado, foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 818, de 11 de janeiro de 2018, com texto muito semelhante ao projeto.

A análise proposta neste capítulo será dividida em sete partes, sendo a primeira esta introdução. Na seção 2, a Lei nº 13.089/2015 será estudada em face do acórdão proferido pelo STF nos autos das ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA. Na seção 3, será estudada a proposta de alteração do Estatuto da Metrópole apresentada pela Subcomissão de Governança Metropolitana da Câmara dos Deputados. Na seção 4, analisar-se-á a MP nº 818/2018, que alterou o Estatuto da Metrópole, fazendo-se eventuais referências ao PL nº 9.011/2017. Em seguida, na seção 5, o foco da discussão será a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13/2014 e seus impactos no Estatuto. A seção 6, por sua vez, apresentará o caso ocorrido no município de Guarulhos, em que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) se posicionou pela inconstitucionalidade do exercício da competência municipal para a execução dos serviços de saneamento básico pelo fato de o município de Guarulhos estar inserido na RM de São Paulo. Esse julgamento poderá servir como mais um parâmetro de estudo sobre o tema metropolitano, especialmente a respeito do exercício de competência dos entes federados no âmbito das unidades regionais instituídas. Por fim, a seção 7 se dedica às conclusões do estudo empreendido.

2 LEI FEDERAL Nº 13.089/2015 E ACÓRDÃO DO STF NAS ADIS Nºs 1.842/RJ E 2.077/BA

O Estatuto da Metrópole foi editado em 2015 e, como visto, pretendeu estabelecer parâmetros para a criação, o funcionamento e a gestão das RMs no Brasil. Antes de sua edição, porém, já estavam em curso dois julgamentos paradigmáticos sobre o tema metropolitano no âmbito do STF: as ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA.[12] Ambos tiveram suas decisões proferidas no mesmo dia (6 de março de 2013).

A primeira foi ajuizada pelo PDT em face: *i*) da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, do estado do Rio de Janeiro, que criou a RM do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos; e *ii*) da Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997[13] (arts. 8º a 21). Tais normas pretenderam transferir a titularidade de serviços públicos ao estado do Rio de Janeiro, estabelecendo que ao Estado caberia a unificação da execução dos serviços comuns, por meio de concessão ou permissão (art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 87/1997).[14]

Também propuseram ação em face da Lei Complementar estadual nº 87/1997 o PT (ADI nº 1.826/RJ), o PFL (ADI nº 1.843/RJ) e o PPS (ADI nº 1.906/RJ).[15] As ações foram apensadas à ADI nº 1.842/RJ, para julgamento conjunto, em razão da conexão, continência e identidade de objetos.

A ADI nº 1.842/RJ, juntamente com essas outras três que lhe foram apensadas, tramitou por cerca de quinze anos na Corte Suprema e culminou na prolação de acórdão de 6 de março de 2016, em que restou decidido que é inconstitucional a "transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum" (STF, 2013).

---

12. ADIs são ações judiciais que se prestam ao controle abstrato de constitucionalidade das normas, isto é, por meio destas ações os tribunais verificam se as normas editadas pelos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) são compatíveis com a CF. Em se tratando de lei federal ou estadual, a competência para o julgamento da ADI é do STF; em caso de lei municipal, a ADI deverá ser proposta no tribunal de justiça do estado ao qual o município pertencer. As ADIs (e as ações declaratórias de constitucionalidade – ADCs) estão reguladas nos arts. 102 e 103 da CF, e na Lei federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. No glossário jurídico do STF, a definição é a seguinte: "ação de competência originária do STF que tem por objetivo a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual. Nesse tipo de ação, é feita a análise em abstrato da norma impugnada, sem avaliar sua aplicação a um caso concreto. A legitimidade ativa para propor a ação está prevista no art. 103 da CF. No Supremo Tribunal Federal, essa ação é representada pela sigla ADI. Fundamentação legal: Artigo 102, I, 'a', da CF/1988. Artigo 2ª a 12 da Lei nº 9868/1999. Artigos 101 e 169 a 178 do RISTF [Regimento Interno do STF]". Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>.

13. Lei nº 2.869/1997: "dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências" (Estado do Rio de Janeiro, 1997b).

14. "A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal" (Estado do Rio de Janeiro, 1997a, art. 5º, parágrafo único).

15. Na ADI nº 1.906/RJ, questionou-se também o Decreto nº 24.631, de 3 de setembro de 1998: "aprova as condições de alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) de propriedade do estado do Rio de Janeiro, e de outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro" (Estado do Rio de Janeiro, 1998).

A ADI nº 2.077/BA, por seu turno, foi ajuizada pelo PT em face da Constituição do estado da Bahia, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 7, de 19 de janeiro de 1999 (art. 59, V; art. 228; art. 230, §1º; e art. 238, VI). Tendo sido iniciado o julgamento do pedido de medida liminar para suspender os efeitos dos dispositivos que pretenderam transferir ao Estado a competência para prestar serviços de saneamento básico nas RMs,[16] quase quinze anos depois foi proferido acórdão concedendo a liminar, por haver aparente inconstitucionalidade dos dispositivos. Por se tratar de julgamento em sede liminar, não houve aprofundamento da análise por parte do tribunal, razão pela qual a ADI nº 1.842/RJ tem sido tomada como parâmetro central acerca do posicionamento do STF sobre a questão metropolitana.

A decisão na ADI nº 1.842/RJ, ao interpretar o dispositivo constitucional (art. 25, § 3º), atribuiu vários novos sentidos ao texto, que não estavam expressos na CF. Em linhas gerais, decidiu-se que:

> (i) é competência do estado-membro instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, definindo quais municípios dela devem fazer parte; (ii) a vinculação dos municípios é compulsória e isso não é incompatível com a autonomia municipal, ratificando um entendimento historicamente cultivado no país, tanto pela doutrina como para a própria jurisprudência do STF, mas que eventualmente ainda causava dúvidas;[17] iii) a elaboração do plano metropolitano não é de competência exclusiva do estado e não precisa ser aprovado pela Assembleia Legislativa; (iv) a lei complementar estadual que instituir a unidade regional pode prever um regime especial de exercício de competências municipais, em que os municípios passam a exercer algumas de suas competências em regime colegiado, juntamente com o estado, no âmbito dos órgãos de governança, sem que isso implique perda de autonomia; (v) a região metropolitana deve ser gerida por um colegiado, do qual participam todos os municípios e o estado, de forma equilibrada, não necessariamente paritária, evitando-se a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente; (vi) o poder concedente e o titular das funções e do serviço público de interesse comum na região metropolitana é o colegiado (Santos, 2017, p. 51-52).

Em face do acórdão, o PT, o PDT e o PPS opuseram embargos de declaração, que ainda serão julgados pelo STF. De se ver que, embora o acórdão não seja definitivo, ele oferece um quadro jurídico viável para o avanço da governança metropolitana, especialmente porque os embargos de declaração são recursos que,

16. Decisão de medida liminar na ADI nº 2.077/BA: "*após* o voto do senhor ministro Ilmar Galvão (relator), *deferindo, em parte*, o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, no inciso V do art. 59, da expressão '*assim considerados aquele cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais*', bem como do *caput* do art. 228, ambos da Constituição do estado da Bahia, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 19/1/1999, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de *vista* do senhor ministro Nelson Jobim, ausente, justificadamente, neste julgamento, o senhor ministro Marco Aurélio. Plenário, 13/10/99" (STF, 2014, p. 12).

17. A questão da compulsoriedade já era pacífica nos precedentes do STF: ADI nº 1.841/RJ, ministro relator Carlos Velloso; e ADI nº 796/ES, ministro relator Néri da Silveira.

por sua natureza, não têm o condão de invalidar ou modificar substancialmente o mérito de uma decisão, uma vez que seu objetivo é o esclarecimento, o complemento ou a correção material da decisão.

Menos de dois anos após as decisões do STF, o Estatuto da Metrópole, como marco legal da questão metropolitana, inaugurou diversos critérios fundamentais que devem ser observados na institucionalização e no funcionamento das RMs. Os principais pontos críticos referem-se ao seguinte: *i*) estruturação da governança interfederativa; e *ii*) processo de aprovação dos planos metropolitanos.

No que se refere à governança interfederativa, o STF não chegou a falar da estrutura mínima ou de critérios para divisão do peso decisório. O que foi dito na ementa a esse respeito foi o seguinte:

> o parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto (STF, 2013).

Observa-se, assim, que a tônica da decisão do STF é a observância das peculiaridades de cada unidade regional e a necessidade de se garantir que o poder decisório não fique concentrado em um único ente. Nota-se, ainda, que a Corte posicionou-se no sentido de que o estado não pode ter poder de veto, ter 50% ou ter a maioria dos votos na governança, pois qualquer dessas hipóteses equivaleria a ter poder ratificador. Essa conclusão decorre da declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, § 2º, da Lei Complementar nº 87/1997 do estado do Rio de Janeiro,[18] sob o argumento de que o estado (por meio do governador) não poderia ter o poder de ratificar as decisões do conselho deliberativo.

O Estatuto da Metrópole define governança interfederativa como o "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (Brasil, 2015a, art. 2º, IV). Os arts. 6º, 7º e 8º trata dos princípios, das diretrizes específicas e da estrutura mínima da governança, a qual comporta uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos

18. "As decisões do conselho deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo governador do estado" (Estado do Rio de Janeiro, 1997a, art. 4º, § 2º) – dispositivo declarado inconstitucional na ADI nº 1.842/RJ.

integrantes das unidades territoriais urbanas; 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 prestação de contas. A partir da caracterização da estrutura mínima, pode-se afirmar, por meio de uma interpretação teleológica, que o estatuto direciona o legislador estadual para a criação de uma estrutura institucional integradora. A corroborar esta interpretação está o art. 5º, III, o qual, ao definir o conteúdo mínimo da lei complementar estadual, exige que disponha sobre "a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas" (Brasil, 2015a).

Em que pese o Estatuto da Metrópole não dispor expressamente, tal como fez o STF, sobre a necessidade de evitar que haja concentração de poder em um único ente, os princípios e as diretrizes arrolados nos arts. 6º e 7º apontam nesse sentido. A expressão "compartilhada", utilizada em diversas oportunidades na lei, sugere efetivo equilíbrio e distribuição dos poderes decisórios, não comportando a ideia de concentração de poder – isto é, onde há poder concentrado, não se pode falar de efetivo compartilhamento. Ademais, chama atenção o disposto no parágrafo único do art. 7º:

> Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:
>
> 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, 2015a, grifo nosso).

Daí se depreende que, para todas as dimensões da gestão compartilhada, inclusive para a estruturação da governança interfederativa, as especificidades dos municípios deverão ser consideradas. Critérios como a população, a renda, o território e as características ambientais deverão nortear, por exemplo, o processo de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum, bem como a divisão de custos (rateio) para a execução das funções.

Nesse sentido, parece não haver incompatibilidade direta entre o disposto no Estatuto da Metrópole e o definido pelo STF, sendo que o tribunal apenas foi mais expresso e detalhado, como é de se esperar de uma decisão judicial. Recomenda-se, em todo caso, que o Estatuto da Metrópole seja interpretado à luz do entendimento do STF, tomando-se sua decisão como importante parâmetro normativo, fruto de aprofundadas discussões. Em caso de eventual alteração do texto da lei, sugere-se que seja explicitado como princípio, no art. 6º, a ausência de concentração de poder nas mãos de apenas um ente federado.

Ponto mais crítico refere-se ao processo de aprovação do PDUI. No julgamento da ADI nº 1.842/RJ, o STF (2013, item 5) entendeu que "o estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado" e, consequentemente, declarou inconstitucional a expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa", constante dos arts. 4º, § 2º; 5º, I e parágrafo único; 6º, I, II, IV e V; 7º; 10; e 11, § 2º, da Lei Complementar nº 87/1997; e dos arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997, todas do estado do Rio de Janeiro.

Em face disso, resta claro que, segundo o Supremo, o Estado não pode ser tomado como "Legislativo metropolitano", haja vista não representar todos os entes envolvidos na governança metropolitana. Ademais, as assembleias legislativas representam a população de todo o estado, não se restringindo àquela da unidade metropolitana em questão, o que diminui a legitimidade para decidir sobre as questões metropolitanas.

Já o Estatuto da Metrópole previu, no art. 2º, IV, e no art. 10, que o PDUI será aprovado mediante lei estadual. Estabeleceu, ainda, no § 4º do art. 10, que o PDUI será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa com participação da sociedade civil, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

Tais disposições são contrárias ao entendimento do STF refletido na ADI nº 1.842/RJ. Mais que isso: a fixação da competência legislativa para a aprovação do PDUI à Assembleia Legislativa do Estado parece afrontar o próprio conceito de governança interfederativa inerente às RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, a qual deve ser necessariamente compartilhada. Em face disso, alguns especialistas têm sugerido que, em caso de encaminhamento de propostas de alteração do Estatuto da Metrópole, recomende-se a exclusão da expressão "aprovado mediante lei estadual", entendendo-se que caberá ao colegiado metropolitano a promulgação do PDUI.

Essa polêmica levou à recente judicialização do Estatuto da Metrópole no STF: o governador do Pará ajuizou, em dezembro de 2017, a ADI 5.857/PA. O pedido é a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 10 e 21, que tratam sobre o PDUI e as consequências da não elaboração no prazo previsto. O ministro Dias Toffoli, relator, analisou o pedido de tutela antecipada para suspensão dos dispositivos e determinou a adoção do rito abreviado, porém não deferiu o pedido de suspensão dos dispositivos. Ou seja: até o momento, seguem vigentes.

Deve-se considerar, contudo, que a conversão em lei do PDUI é juridicamente importante, para assegurar sua força cogente, inclusive para que suas diretrizes sejam devidamente consideradas pelos planos diretores dos municípios, em atendimento à exigência de compatibilização constante do art. 10, § 3º da lei.

Tendo em vista esses pontos críticos, pergunta-se: o Poder Legislativo está vinculado às decisões no âmbito do Judiciário? Isto é: o Congresso Nacional, no processo legislativo que resultou na edição do Estatuto da Metrópole, deveria ter considerado e se restringido ao que o STF já decidiu sobre o tema?

A resposta parece ser negativa: o Legislativo não está vinculado às decisões do STF em sede de ADI, por força do disposto no art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999. Este dispositivo prevê que a declaração de inconstitucionalidade terá eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à administração pública federal, estadual e municipal. Entre os entes sobre os quais as decisões em ADI têm efeitos vinculantes, não está mencionado o Poder Legislativo.[19]

19. "Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.
Parágrafo único. *A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade*, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, *têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal*" (Brasil, 1999, art. 28, grifo nosso).

Nesse sentido, embora fosse desejável que as discussões no Legislativo tivessem considerado os debates empreendidos pelo STF e pela comunidade por ocasião do julgamento da ADI nº 1.842/RJ, não se pode falar em vinculação legal, sendo certo que o Poder Legislativo é livre para inovar no mundo jurídico.

Até o momento, a Lei nº 13.089/2015 segue plenamente em vigor, em razão do princípio da presunção de constitucionalidade das normas infraconstitucionais.[20] Por outro lado, este cenário pode mudar, na hipótese de o STF reconhecer, no âmbito da ADI 5.857/PA, proposta pelo Governador do Pará, ou em outras ações específicas,[21] a inconstitucionalidade do Estatuto da Metrópole. O acompanhamento da tramitação dessa ADI é imprescindível para se verificar a validade das regras sobre o PDUI e sobre outros pontos do Estatuto da Metrópole que venham a ser questionados.

Em todo caso, é prudente que, sempre que possível, o Estatuto da Metrópole seja interpretado e aplicado considerando-se as discussões realizadas no âmbito do STF e por toda a comunidade ao longo dos anos, na medida em que a interpretação da Constituição deve orientar a aplicação de todo o sistema jurídico.

Ademais, pode ser que o STF detalhe ou esclareça o posicionamento por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios das ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA, pacificando temas que permanecem controversos.

---

20. O princípio da presunção de constitucionalidade das normas é uma derivação do princípio da separação de Poderes, o qual, em sua perspectiva tradicional, formulada por John Locke e explicitada por Montesquieu, previa especialização funcional para cada um dos Poderes constituídos: ao Legislativo caberia o papel de elaboração das normas; o Executivo seria responsável pela execução das leis, por meio da edição de decretos e atos administrativos; e ao Judiciário restaria a função de proferir o direito com grau de definitividade. Competindo ao Judiciário o papel de intérprete qualificado das leis e de guardião da Constituição, toda atividade relacionada ao controle de constitucionalidade deve ser exercida com extrema parcimônia. Ou seja: ao invalidar ato emanado de outro Poder (Legislativo), deve o Poder Judiciário – cujos membros não foram eleitos – fazê-lo com cautela, haja vista estar, nessa hipótese, exercendo função atípica. De acordo com o princípio da presunção da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, com a observação do devido processo legislativo, passa ela, portanto, a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade. Conforme ensina Luís Roberto Barroso (1998, p. 164-165): "a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma *iuris tantum*, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito: (a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade; (b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor".

21. Ressalte-se que a CF estabeleceu que a ADI e a ADC serão propostas apenas pelas seguintes pessoas (art. 103): o presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o governador de estado ou do Distrito Federal; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

3 A LEI FEDERAL Nº 13.089/2015 E OS TRABALHOS DA SUBCOMISSÃO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Comissão permanente de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, deferindo requerimento formulado pelo deputado Miguel Haddad (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/SP),[22] criou a Subcomissão permanente de Governança Metropolitana.[23] No desenvolvimento de seus trabalhos, a subcomissão iniciou, em 2015, debate sobre o Estatuto da Metrópole, com o objetivo de elaborar propostas para o aperfeiçoamento da lei.

Segundo informações constantes do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, na página da Subcomissão de Governança Metropolitana, em 5 de outubro de 2016, a subcomissão enviou aos representantes das agências de desenvolvimento metropolitano de diversas regiões do Brasil o Ofício Especial nº 01/2016, contendo sugestões de aperfeiçoamento ao Estatuto da Metrópole e, ao mesmo tempo, solicitando que analisassem e sugerissem melhorias para o dispositivo legal. O prazo inicialmente estabelecido para resposta era 28 de outubro de 2016, que foi prorrogado até o dia 16 de novembro do mesmo ano.[24] Passado mais de um ano desta última publicação, não consta nenhuma informação atualizada no *site*, nem há notícias de reuniões ou deliberações a respeito dos trabalhos legislativos.

No ofício publicado, a subcomissão informa que foram realizados estudos técnicos e jurídicos relativos às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole, resultando na edição do documento chamado *Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole*. Os estudos técnicos e jurídicos, contudo, não estão disponíveis.

Em consulta à Câmara dos Deputados, por mensagem eletrônica e por telefone, a informação prestada foi a de que "todos os trabalhos da Comissão de Desenvolvimento Urbano estão disponíveis na página eletrônica". Ademais, não foi possível obter a relação dos destinatários do ofício, nem as respostas apresentadas pelas agências de desenvolvimento metropolitano. Foram solicitadas informações mais atualizadas por mensagem eletrônica e por telefone, porém as respostas não trouxeram novidade sobre o andamento dos trabalhos. A falta de transparência do processo parece retirar-lhe a legitimidade para eventuais alterações legais.

---

22. O Requerimento nº 56/2015 foi aprovado em audiência da Câmara dos Deputados realizada em 15 de maio de 2015. A Subcomissão de Governança Metropolitana foi instalada no dia 19 de agosto de 2015, às 9h30, na sala da presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <https://goo.gl/DBFqf7>.

23. A Subcomissão de Governança Metropolitana é composta por quatro titulares, Miguel Haddad (presidente, PSDB/SP), Mara Gabrilli (relatora, PSDB/SP), João Paulo Papa (PSDB/SP) e Marcelo Álvaro Antônio (Partido da República – PR/MG), e quatro suplentes, Alex Manente (PPS/SP), Leopoldo Meyer (Partido Socialista Brasileiro – PSB/PR), Rodrigo de Castro (PSDB/MG) e Toninho Wandscheer (Partido Republicano da Ordem Social – Pros/PR).

24. As informações, bem como a íntegra do Ofício Especial nº 01/2016, podem ser consultadas em: <https://goo.gl/5AXTXC>.

Diante disso, verifica-se que a Subcomissão de Governança Metropolitana, apesar de ter disponibilizado as *Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole* em sua página no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, não tem publicado informações atualizadas sobre seus trabalhos, nem disponibilizado detalhes sobre os interlocutores que irão contribuir com a proposta. De todo modo, é certo que, caso se transforme em projeto de lei, a proposta deverá ser objeto de debate mais amplo e de audiências públicas, antes de efetivamente alterar a Lei nº 13.089/2015.

No que se refere ao conteúdo do documento *Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole,* verifica-se que as justificativas para as propostas são as seguintes: a Lei nº 13.089/2015 guardou pouco do seu texto original; não contempla as diversidades nacionais, na criação de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões; e apresenta dispositivos eivados de inconstitucionalidade, que afrontam o art. 25, § 3º, da CF e o acórdão do STF, proferido na ADI nº 1.842/RJ.

Foram apresentadas 31 propostas de alterações, todas arroladas no quadro A.1 do apêndice.[25] As propostas foram classificadas em quatro categorias: *i*) alteração de texto, sem modificação de conteúdo; *ii*) adequação de texto às modificações propostas; *iii*) proposta de reflexão; e *iv*) alteração de conteúdo. Algumas proposições foram classificadas em mais de uma categoria, por abrangerem mais de uma situação.

As propostas classificadas como "alteração de texto, sem modificação de conteúdo" são aquelas que sugerem alteração de redação para tornar o dispositivo mais claro, ou para utilizar expressões mais adequadas, sem impactos no conteúdo da lei. São as seguintes: 5, 6, 12, 17, 18, 30 e 31.

A categoria "adequação de texto às modificações propostas" refere-se àquelas alterações que decorrem de mudanças de conteúdo propostas. Por exemplo: a proposta 1 sugere que o Estatuto da Metrópole seja aplicável também às microrregiões, o que impacta diversos dispositivos que na redação original mencionam apenas as RMs e as aglomerações urbanas. É o caso das propostas 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 23, 24 e 25.

As proposições classificadas como "proposta de reflexão" apresentam sugestões de debate e reflexão mais aprofundados, sem a apresentação de uma proposta textual específica. São exemplos as propostas que sugerem análise da PEC nº 13/2014. São as seguintes: 19, 26, 27 e 29.

Por fim, há proposições que modificam efetivamente o conteúdo da norma, classificadas na categoria "alteração de conteúdo". Na análise realizada, apontou-se o tema do conteúdo proposto, verificando-se o seguinte: as propostas 1 e 10

25. O quadro A.1 compara as propostas com a redação original do Estatuto da Metrópole, sem as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018.

alteram o conteúdo no que se refere à inclusão e à definição de microrregiões no espectro da lei; a proposta 2 altera o conceito de aglomeração urbana; a proposta 3 altera o conteúdo de funções públicas de interesse comum; as propostas 4 e 20 sugerem modificações relativas à governança metropolitana; as sugestões 7 e 9 propõem mudanças nos conceitos de RM e metrópole; as propostas 8 e 22 sugerem modificações relativas ao PDUI, em sua nomenclatura e processo de elaboração; a proposta 27 refere-se à previsão do Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado; e a proposta 28 trata especificamente da possibilidade de o Distrito Federal integrar RM ou aglomeração urbana. As que mais chamam atenção são as propostas 1 e 10, 4 e 20, 8 e 22, 27.

As propostas 1 e 10 sugerem que o Estatuto da Metrópole contemple também as microrregiões, pois a CF não fez distinção entre as diferentes unidades territoriais.

As propostas 4 e 20 alteram a definição e a estrutura básica da governança metropolitana: propõe-se a utilização da expressão "sistema de governança interfederativa", que seja capaz de assegurar a equidade na participação de estados e municípios e que contemple, no mínimo, três organismos, ao invés dos quatro previstos na redação original. O sistema, de acordo com as propostas da subcomissão, deverá contar com: *i*) uma instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil; *ii*) uma organização pública, de caráter regional, com capacidade administrativa e financeira e com funções técnico-consultivas; e *iii*) um sistema de alocação de recursos e prestação de contas.

A figura da "instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas", prevista no inciso I do art. 8º, foi fundida com a "instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil", constante do inciso II do mesmo artigo (Brasil, 2015a). Ademais, previu-se a este colegiado a função normativa, ausente na redação original do Estatuto da Metrópole.

As propostas 8 e 22 referem-se ao PDUI: tendo em vista que a subcomissão sugere que o estatuto seja aplicável também às microrregiões, inclusive rurais,[26] propõe-se que o plano seja denominado Plano Regional de Desenvolvimento Integrado. Além disso, tentou-se esclarecer o processo de elaboração do plano, sugerindo-se que o estado passe a ter a atribuição de elaborá-lo, em conjunto com os municípios integrantes de unidades territoriais, após deliberação do colegiado. Trata-se da mudança mais significativa proposta, pois cria uma atribuição específica

26. Não consta na proposta justificativa para essa inclusão, nem mesmo qual critério de "rural" foi utilizado pela comissão.

para o estado instituidor da unidade territorial, dando-lhe o papel de protagonista na elaboração do plano.[27]

Por fim, a proposição 27 restaura a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado, que, de acordo com a subcomissão, teria sido vetado por razões políticas, e não técnicas.

Ante o exposto, observa-se que as propostas de "alteração de conteúdo" são pontuais e, em geral, não representam mudanças substanciais na Lei nº 13.089/2015, nem abarcam os temas mais polêmicos sobre o Estatuto da Metrópole, tal como a forma de participação da sociedade civil na estrutura de governança e o financiamento das RMs. Ademais, não foram apresentadas propostas relativas à regulamentação da lei.

De todo modo, importante ponderar que o Estatuto da Metrópole tem movimentado diversas RMs no país, atentas ao cumprimento dos prazos para elaboração do PDUI. Muitas, inclusive, têm aproveitado para reorganizar a estrutura de governança, o que tem promovido diálogos entre os entes e com a população dessas unidades territoriais. Tais processos, por si só, representam a retomada da agenda metropolitana na pauta nacional, o que aparenta ser positivo para a gestão metropolitana. Nesse sentido, parece que introduzir mudanças muito profundas, que vão além de meros ajustes necessários ao Estatuto da Metrópole, poderia ser arriscado e prematuro, uma vez que o sistema em vigor foi recentemente estruturado.

Há que se considerar o potencial efeito paralisante e/ou desorganizador da gestão metropolitana que uma proposta de revisão pode ter, sobretudo na atual conjuntura, em que têm sido ensaiadas mudanças legislativas bastante discutíveis, do ponto de vista técnico e político, em outras searas dos marcos legais da política urbana nacional.

Destaca-se, contudo, que, segundo informações disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, os trabalhos da subcomissão encontram-se paralisados desde outubro de 2016.

Ressalte-se que as propostas consistem apenas em material de discussão da Subcomissão de Governança Metropolitana, não tendo sido, até o momento, formalizadas como projeto de lei. Caso seja transformado em projeto, o trâmite legislativo deverá contar com ampla publicidade e transparência.

27. Em relação a esse tema, registre-se que não foi proposta alteração no que se refere ao ato formal de aprovação do plano. Conforme demonstrado no item 1, o STF declarou inconstitucional que ao estado fossem delegadas competências e atribuições municipais ou que devessem ser realizadas de forma colegiada, no âmbito de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. Nesse sentido, pergunta-se se a aprovação, mediante lei estadual, do plano, estaria compatível com o entendimento do STF. A partir da análise da proposta apresentada, constata-se que a subcomissão não adentrou nesse debate.

4 A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 818/2018

Trata-se de medida provisória que teve por objetivo precípuo adiar o prazo para elaboração do PDUI nas RMs e aglomerações urbanas já instituídas antes da edição do Estatuto da Metrópole. Isso porque um dos principais pontos críticos trazidos pela lei refere-se à penalidade dirigida a agentes públicos estaduais que se omitirem quanto ao planejamento das RMs.[28] O art. 21 dispunha, em sua redação original, que incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o governador ou agente público que atue na estrutura de governança que deixar de garantir o cumprimento da exigência de elaboração do PDUI no prazo de três anos a partir da instituição da RM ou aglomeração urbana (alínea "a"), bem como deixar de elaborar e aprovar no prazo de três anos o PDUI das RMs e aglomerações instituídas antes da vigência do estatuto (alínea "b").[29]

Além do risco de improbidade, a inexistência do PDUI limita o apoio da União na RM ou aglomeração urbana, já que restou disposto, no *caput* do art. 14, que a existência de gestão plena, que inclui a elaboração do PDUI,[30] é condição para o apoio da União à governança interfederativa de tais unidades regionais.

Em face disso, iniciou-se um movimento político para que esse prazo fosse adiado – a exemplo do que já foi feito no âmbito da Política Federal de Saneamento Básico, com sucessivas extensões do prazo para a elaboração dos planos de saneamento básico pelos titulares do serviço.[31]

Em 7 de novembro de 2017, o deputado Miguel Haddad, o mesmo presidente da Subcomissão de Governança Metropolitana, que encabeçou as propostas tratadas no tópico anterior e cujos trabalhos seguem paralisados desde outubro de 2016,

28. O *Produto 1 – comentários ao Estatuto da Metrópole* analisa os aspectos críticos desse dispositivo.

29. "Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no *caput* do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta lei mediante lei complementar estadual.

II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual" (Brasil, 2015a).

30. Nos termos do art. 2º, III, gestão plena é "a 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; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual" (Brasil, 2015a).

31. Em sua redação original, o § 2º do art. 26 do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamentou a Lei nº 11.445/2007 (Política Federal de Saneamento Básico), estabelecia que a partir do exercício financeiro de 2014, os entes que não tivessem elaborado o plano de saneamento básico seriam privados do acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. O marco inicial da exigência foi adiado três vezes: primeiro, para 31/12/2015 (Decreto nº 8.211/2014); depois, para 31/12/2017 (Decreto nº 8.629, de 2015); e, finalmente, para 31/12/2019 (Decreto nº 8.254/2017).

apresentou à Câmara o Projeto de Lei nº 9.011, que tem três objetos principais: *i*) alterar o Estatuto da Metrópole para estabelecer novo prazo para elaboração do PDUI; *ii*) dispor sobre critérios de realização de audiências públicas durante o processo de elaboração do plano; e *iii*) alterar a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para estipular novo prazo para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. O projeto tramitava em regime de urgência, atendendo-se ao Requerimento nº 7.663, de 8 de novembro de 2017.[32]

Da justificativa apresentada, destaca-se o seguinte:

> considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrópole, é escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Além disso, é necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que até o presente não há PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole, sendo apenas sete regiões metropolitanas, das vinte mais importantes do país, que avançaram além dos termos de referência para a sua elaboração. Por fim, em vista da grave consequência de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal, sua dilação é imprescindível (Câmara dos Deputados, 2017, p. 3-4).

Antes que o Projeto de Lei nº 9.011/2017 fosse votado,[33] o presidente da República editou, em 11 de janeiro de 2018, a Medida Provisória nº 818, com conteúdo muito semelhante ao proposto no referido projeto.[34] A exposição de motivos, datada de 11 de outubro de 2017, assinada pelo ministro das Cidades à época[35] e direcionada ao presidente (Exposição de Motivos nº 00018/2017-Ministério das Cidades), contém os termos exatos da exposição de motivos do Projeto de Lei nº 9.011/2017, parcialmente transcrita aqui.

Esse fato é indicativo da ocorrência de uma estratégia política de dois caminhos paralelos para se buscar a prorrogação do prazo: um, pela via legislativa, por meio da apresentação de projeto de lei na Câmara dos Deputados; e outro, pela via do Poder Executivo federal, que tem a prerrogativa de editar medidas provisórias

32. Disponível em: <https://goo.gl/juhg7A>. Acesso em: 10 jan. 2018.
33. O projeto segue tramitando na Câmara dos Deputados.
34. Disponível em: <https://goo.gl/V2CPQt>.
35. Ministro Bruno Cavalcanti de Araújo, do PSDB/PE, que deixou o cargo em novembro de 2017.

com força de lei, em caso de relevância e urgência, submetendo-as de imediato ao Congresso Nacional (art. 62, CF). Chama atenção que a MP tenha sido publicada exatamente no dia 12 de janeiro de 2018, prazo final para a edição do PDUI nas RMs. Não se pode esquecer, ainda, da estratégia judicial adotada pelo Governo do Estado do Pará, com o ajuizamento da ADI 5.857/PA perante o STF, que tramita em rito abreviado.

As alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018 foram pontuais. Quanto ao PDUI, seu prazo de elaboração nas novas aglomerações urbanas passou de três anos para cinco, a partir da criação da unidade regional por lei complementar estadual, alterando-se o inciso I do art. 21 da Lei nº 13.089/2015. Nas RMs e aglomerações urbanas instituídas antes da vigência do estatuto, passou-se a prever que o PDUI deverá ser elaborado até 31 de dezembro de 2021.

Quanto às audiências públicas, a MP alterou o § 2º, inciso I, do art. 12 e incluiu os §§ 3º e 4º, conforme quadro 1.

QUADRO 1
Comparação entre a redação original da Lei nº 13.089/2015 e a redação dada pela Medida Provisória nº 818/2018

Lei nº 13.089/2015	Medida Provisória nº 818/2018
Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.	Não há alterações propostas.
§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:	Não há alterações propostas.
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana;	I – a promoção de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população.
	§ 3º – As audiências públicas a que se refere o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana.
	§ 4º – A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º, respeitadas as disposições desta lei e das leis complementares que instituírem as unidades regionais.

Fonte: Brasil (2015a; 2018).
Elaboração da autora.

No inciso I do § 2º, propõe-se a retirada da exigência de que as audiências públicas sejam promovidas em todos os municípios integrantes da unidade regional. A justificativa para tanto, apresentada na exposição de motivos, é a seguinte:

> essa determinação, entretanto, não se compatibiliza com as questões de interesse comum, cujas soluções devem ser buscadas de maneira integrada e compartilhada. Além disso, deve-se observar que há diversidade e heterogeneidade na composição e organização das regiões metropolitanas no Brasil. Nesses termos, a indicação para que a instância colegiada deliberativa de região metropolitana ou aglomeração urbana estabeleça os critérios para a realização de audiências públicas é mais adequado (Câmara dos Deputados, 2017, p. 4).

Tal exigência foi substituída pela "ampla divulgação" em todos os municípios (§ 3º, incluído no art. 12).

Acredita-se que essa alteração pode trazer prejuízos à participação democrática e até mesmo ferir a autonomia dos municípios integrantes. Ao contrário de violar a ideia de compartilhamento e integração, a realização de audiências em cada um dos municípios permite que a população seja informada e possa contribuir ativamente com aspectos e decisões acerca da gestão metropolitana, o que pode, a médio prazo, contribuir para a construção de consensos e de uma cidadania metropolitana. A mera divulgação, ainda que seja ampla, não resulta em efetiva participação e pode inibir ou impedir que os cidadãos diretamente impactados contribuam ativamente para a elaboração do PDUI. A criação de uma cidadania metropolitana depende em grande parte de esclarecimentos, do estímulo ao debate e do fortalecimento dos canais de participação dos habitantes residentes em uma unidade regional, o que tende a ser impulsionado pelas audiências públicas.

Apesar disso, a alteração não impede que o mecanismo de audiências públicas seja implementado em cada município, já que, segundo proposta constante do § 3º, caberá à instância colegiada deliberativa estabelecer critérios para a realização de audiências públicas.

A medida provisória, na esteira do que propunha o Projeto de Lei nº 9.011/2017, ampliou novamente o prazo para a elaboração dos planos de mobilidade pelos municípios e para a compatibilização de tais instrumentos com os planos diretores, conforme exigência da Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Na redação original do art. 25, § 3º, estava previsto que o Plano de Mobilidade Urbana deveria ser compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de três anos. Em 2016, o prazo foi alterado para sete anos pela Medida Provisória nº 748/2016, a qual teve sua vigência encerrada, e, depois, a Lei nº 13.406/2016 alterou novamente o prazo para seis anos.

A Medida Provisória nº 818/2018 estendeu por mais um ano a exigência para a elaboração dos planos de mobilidade, ou seja, esta passou a ser de sete anos a partir da vigência da Lei nº 12.587/2012 (que iniciou cem dias após o dia 4

de janeiro de 2012). Em face disso, o prazo final para a elaboração dos planos de mobilidade pelos municípios passa a ser 14 de abril de 2019.

Além disso, a Lei nº 12.587/2012 previu, no § 4º do mesmo art. 25, que os municípios que não tivessem elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação da lei teriam no máximo três anos para fazê-lo. Após este prazo, não tendo elaborado, ficariam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. A mesma Medida Provisória nº 748/2016 alterou o prazo para sete anos, que voltou a ser de seis anos com a redação dada pela Lei nº 13.406/2016, e, a partir da edição da Medida Provisória nº 818/2018, o prazo passou a ser de sete anos a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.587/2012, ou seja, encerrar-se-á em 14 de abril de 2019.

A previsão de que os municípios que não cumprirem esse prazo ficarão impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana até que seja elaborado o plano restou prevista no § 6º do art. 25 da Lei nº 12.527/2012.

Quanto à validade e à eficácia das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018, deve-se considerar as regras específicas que regem esse tipo de norma: segundo o art. 62 da CF, o presidente da República pode adotar medidas provisórias com força de lei, em caso de relevância e urgência, sendo necessário submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Esse mecanismo tem sido amplamente utilizado para prorrogação de prazos que determinam a elaboração de planos.

A norma, assim que editada, produz efeitos imediatos, porém depende de aprovação do Congresso Nacional para ser transformada definitivamente em lei. Trata-se de mecanismo constitucional de controle e equilíbrio dos poderes, para evitar que o Poder Executivo legisle sem o crivo da legitimidade conferida ao Poder Legislativo.

A medida provisória tem validade de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Porém, caso não seja votada e aprovada no prazo de 45 dias, tranca-se a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado), até que seja votada. Neste período, a Casa fica limitada em suas votações, podendo votar apenas alguns tipos de proposição em sessão extraordinária.

Assim, tramita na Câmara dos Deputados, desde janeiro de 2018, a Medida Provisória nº 818, em regime de urgência. Após a apreciação na Câmara, a medida seguirá para o Senado Federal, que poderá apresentar novas emendas. Segundo informações oficiais da Câmara dos Deputados, se não for votada até 19 de março

de 2019, a pauta ficará sobrestada e, a partir de 2 de abril de 2018, se não prorrogada, perderá a vigência.[36]

Isso significa que a definição dos prazos para elaboração do PDUI pelas RMs e aglomerações urbanas depende da votação da Medida Provisória nº 818/2018 no Congresso Nacional e que, no momento de elaboração deste capítulo, a regra que vale é a seguinte: até o dia 2 de abril de 2018, não poderá haver punições aos governadores e aos agentes públicos que tenham se omitido da elaboração do PDUI, nem limitações de acesso aos recursos federais para os entes. Caso seja votada e convertida em lei, o prazo será efetivamente adiado para 31 de dezembro de 2021.

Importante lembrar que, durante a votação da medida, outras alterações ao Estatuto da Metrópole podem ser propostas, razão pela qual recomenda-se o acompanhamento da tramitação da Medida Provisória nº 818/2018 no Congresso Nacional.

5 A LEI FEDERAL Nº 13.089/2015 E A PEC Nº 13/2014

Em maio de 2014, quando o Projeto de Lei nº 3.460, que daria origem à Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole, estava na etapa final de tramitação no Congresso Nacional, o senador Aloysio Nunes Ferreira apresentou ao Senado Federal a PEC nº 13/2014.[37] A PEC foi publicada no diário do Senado Federal, no dia 8 de maio de 2014.

A proposta pretende incluir os arts. 18-A e 159-A, e alterar o art. 182 da CF, para dispor sobre a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. Na justificativa, a decisão do STF na ADI nº 1.842/RJ aparece como motivo central para a alteração constitucional, haja vista ter o STF entendido que as funções públicas de interesse comum são de titularidade do colegiado metropolitano, e não do estado instituidor da autarquia regional.

A tentativa da PEC, portanto, parece ser a de adequar o regime constitucional das RMs à luz da decisão do STF[38] e de aproximar o tratamento constitucional dado à gestão urbana e à gestão metropolitana. Antes, porém, que a tramitação da PEC avançasse, o Estatuto da Metrópole foi editado, suscitando uma série de dúvidas sobre o regime jurídico das RMs.

A PEC nº 13 foi protocolada em 7/5/2014, tendo sido encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no mesmo dia. Em 26/11/2014, foi distribuída à senadora Lúcia Vânia, para emissão de relatório. Com o encerramento da legislatura, o processo foi devolvido à secretaria, e o novo relator, o

36. Disponível em: <https://goo.gl/JfttBV>. O prazo para a apresentação de emendas na Câmara findou-se em 10 de fevereiro de 2018 e atualmente a medida provisória encontra-se na comissão mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria.

37. Disponível em: <https://goo.gl/NSFsYG>.

38. Sobre o tema, conferir o que já foi dito por Souza (2015), especialmente no capítulo III.

senador Ronaldo Caiado, foi designado somente em 24/9/2015. Recentemente, em 9/3/2017, o relator encaminhou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania parecer com voto favorável à emenda, destacando que:

> a proposta é meritória por criar ferramentas capazes de endereçar os problemas apontados por inúmeros estudiosos da área, permitindo a implementação de regras nacionais sobre o tema e solucionando as controvérsias jurídicas existentes no que se refere às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.[39]

A comissão, por meio desse parecer, concluiu pela aprovação da PEC nº 13/2014, com duas alterações. A primeira, no *caput* do art. 18-A, retira a autorização constitucional para que o Distrito Federal possa instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, mantendo-se, contudo, autorização para que ele possa integrar aquelas unidades regionais instituídas pela União (art. 18-A, § 3º).[40]

A segunda modifica o inciso III do § 1º, para que nele passe a constar que a União disporá, mediante lei complementar, dentre outros assuntos, sobre as diretrizes quanto ao conteúdo da lei complementar instituidora de cada unidade regional pelos estados, e não sobre o próprio conteúdo da lei, conforme estava previsto anteriormente.[41]

De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), arts. 354 a 373, após a publicação do parecer no Diário do Senado Federal, a matéria será incluída na ordem do dia para votação em primeiro turno, durante cinco sessões deliberativas consecutivas (arts. 357 e 358). Com intervalo de no mínimo cinco dias, a PEC será colocada na ordem do dia para votação em segundo turno, em três sessões deliberativas, para apresentação de emendas que não envolvam o mérito. Caso sejam apresentadas emendas, a matéria ainda voltará à comissão para emissão de novo parecer, quando será colocada na ordem do dia, em fase de votação.

Se a proposta for aprovada sem emendas, será remetida à Câmara dos Deputados; caso seja emendada, será reencaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Na Câmara dos Deputados, será votada novamente em dois turnos. A PEC será considerada aprovada se obtiver, tanto no Senado quanto na Câmara, três quintos dos votos dos respectivos membros, isto é, 308 votos favoráveis dos 513 deputados federais e 49 votos dos 81 senadores (art. 60 da CF). Ressalte-se que, caso a Câmara altere a proposta, o novo texto voltará ao Senado,

---

39. Disponível em: <https://goo.gl/JbXQYZ>.

40. A redação original da PEC assim previa: "Art. 18-A. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal, a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões" (Senado Federal, 2014, p. 1). O parecer aprovou o seguinte texto: "Art. 18-A. A criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões obedecerá ao disposto neste artigo." Disponível em: <https://goo.gl/y1biap>.

41. O texto original da PEC nº 13/2014 previa que a União, mediante lei complementar, disporá, dentre outros assuntos, sobre "conteúdo da lei complementar instituidora de cada região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião" (Senado Federal, 2014, p. 2), o que foi substituído pelo texto "diretrizes quanto ao conteúdo da lei complementar instituidora de cada região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião." Disponível em: <https://goo.gl/y1biap>.

iniciando-se o rito descrito, razão pela qual não é possível estimar a duração de todo o processo legislativo.

Visto isso, retome-se a análise ora proposta, que levantará os principais pontos críticos de interface entre a Lei nº 13.089/2015 e a PEC nº 13/2014, caso venha a ser aprovada nos termos em que se encontra. Em cada tema, serão feitas reflexões e eventuais sugestões de modificação para o texto da PEC, haja vista estar ainda em tramitação.

Antes de se adentrar a cada ponto crítico, porém, importa asseverar que eventuais mudanças promovidas na Constituição, por meio do devido processo legislativo, sobrepõem-se a leis federais que tenham sido editadas sob o regime constitucional anterior. Neste sentido, caso a PEC nº 13/2014 seja aprovada e editada na íntegra, o Estatuto da Metrópole deverá ser reinterpretado à luz do novo regime constitucional, devendo ser desprezado aquilo que for contrário aos novos ditames constitucionais.

As normas anteriores do Estatuto da Metrópole que forem compatíveis com as inovações constitucionais serão recepcionadas, isto é, tomadas como válidas e constitucionais. Já aquelas que lhe forem contrárias, não poderão ser aplicadas.

Haverá casos em que o conflito entre as disposições do Estatuto da Metrópole e o novo regime constitucional das RMs estará evidente, ocasiões em que será mais fácil ao intérprete solucionar o conflito normativo e aplicar corretamente a lei. Seria o caso, por exemplo, da competência para a criação das unidades regionais: o art. 3º do Estatuto da Metrópole prevê que os estados poderão instituir RMs e aglomerações urbanas; porém, com a inclusão do art. 18-A, a União passará a ter competência para instituir as unidades regionais formadas por municípios de mais de um estado. Nesse caso, a aplicação do art. 3º deverá ser afastada, independentemente do reconhecimento, pelo Judiciário, da inconstitucionalidade, dando lugar à aplicação do novo regime constitucional.

Há outras situações, contudo, em que o conflito entre as normas não se mostra tão evidente, dificultando, assim, a aplicação da norma pelo intérprete. Nestes casos, a tendência é que seja ajuizada uma ADC, em que se questiona, perante o Judiciário, se aquela norma está de acordo com a Constituição.

Em geral, quando ocorre alteração do regime constitucional por meio de emendas, leva-se um tempo para que os conflitos de aplicação da norma apareçam no Judiciário. A doutrina também precisa de certo tempo para assentar o entendimento sobre o assunto.

O certo é que qualquer intérprete deverá realizar um juízo de constitucionalidade no momento de aplicação das normas do Estatuto da Metrópole, em face

de alteração do regime constitucional. Para tanto, deverá se apoiar em precedentes do Judiciário e administrativos, bem como na doutrina especializada.

No futuro, em havendo questionamento específico acerca da constitucionalidade do Estatuto da Metrópole no Judiciário – no caso, por se tratar de lei federal, no STF –, seja por meio de ADI, seja por meio de ADC, a decisão do Supremo terá efeito vinculante e sobre todos, o que trará a segurança jurídica necessária no que se refere à aplicação do Estatuto da Metrópole.

De todo modo, os gestores que atuarem no âmbito metropolitano, como legítimos intérpretes da Constituição, não podem deixar de aplicar a lei na ausência de certeza de sua constitucionalidade, devendo realizar o juízo no momento da aplicação e apresentar as justificativas para o posicionamento adotado.

Ressalte-se, ainda, que a PEC trata de apenas alguns pontos do regime jurídico das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, remetendo o detalhamento à lei complementar federal a ser editada pela União (art. 18-A, § 1º). Enquanto tal lei não for editada, as normas do Estatuto da Metrópole que não forem contrárias às novas disposições constitucionais seguem aplicáveis, a não ser em caso de expressa revogação por parte da emenda constitucional.

No entanto, caso a União, sob o novo regime constitucional, edite a lei complementar, é provável (ou desejável, para se evitar conflitos diretos) que revogue expressamente o Estatuto da Metrópole e passe a regular inteiramente a questão metropolitana.

Feitas essas considerações, passa-se à análise de pontos críticos específicos já identificados a partir da comparação abstrata entre a Lei nº 13.089/2015 e a PEC nº 13/2014, ressalvando que outros conflitos poderão surgir no caso concreto.

5.1 A participação da União na instituição e gestão das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões interestaduais

A PEC nº 13/2014 propõe a inclusão do art. 18-A na CF, para que a competência para instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões passe a ser da União, dos estados e do Distrito Federal. Na justificativa, explica-se que a ampliação da competência para a União presta-se a "viabilizar o tratamento de situações de conurbação abrangentes do território de municípios pertencentes a mais de um estado ou do Distrito Federal" (Senado Federal, 2014, p. 6). Bem por isso, no § 3º do art. 18-A, limita-se a competência da União para instituir, por meio de

lei complementar, RMs, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios pertencentes a mais de um estado.[42]

Esta previsão confronta-se com o disposto no art. 4º, da Lei nº 13.089/2015:

> Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva municípios pertencentes a mais de um estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos (Brasil, 2015a).

Caso a PEC nº 13/2014 seja aprovada, em se tratando de novo regime constitucional, o art. 4º da Lei nº 13.089/2015 deve ser afastado, prevalecendo o mandamento constitucional segundo o qual a União é o único ente competente para instituir unidades territoriais com municípios pertencentes a mais de um estado.

Pergunta-se, porém, se esse seria o caminho mais adequado, tendo em vista que a história das RMs brasileiras tem caminhado no sentido de privilegiar que a construção e a gestão da metrópole ocorram no âmbito mais local e regional, de forma compartilhada entre estados e municípios, sem a participação direta da União.

Felipe Francisco de Souza aponta a existência de um impasse de caráter técnico e ideológico e sugere que a competência para a criação das unidades regionais interestaduais não passe a ser da União, considerando o entendimento de que:

> (i) no âmbito do movimento municipalista, a Constituição Federal de 1988 delegou ao Estado a responsabilidade de criar regiões metropolitanas, e (ii) no âmbito da decisão do STF, o entendimento foi de que a Constituição Federal delegou a estado e municípios uma divisão de responsabilidades para gerir regiões metropolitanas, parece-nos que cabe às assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos a criação de regiões interestaduais, e não à União, esse papel (Souza, 2015, p. 25).

Importante ressaltar que a PEC nº 13/2014 não prevê que a União participe efetivamente da governança das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões interestaduais, mas apenas lhe atribui a competência para a criação de tais entidades.

Nesse caso, para assegurar as competências historicamente conquistadas por estados e municípios, o texto da PEC poderia ser acrescido de previsão no sentido de que a União instituirá as RMs, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios pertencentes a mais de um estado, porém a governança interfederativa será exercida pelos estados e municípios abrangidos pela unidade regional.

Mesmo nesse caso devem ser consideradas as desvantagens de reabrir-se a possibilidade de criação de unidades metropolitanas pelo poder federal, tal como

42. "§ 3º A instituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios pertencentes a mais de um estado será feita pela União, mediante lei complementar federal" (Senado Federal, 2014, p. 2).

ocorria antes do atual regime constitucional. Tendo a União competência para a criação de tais unidades, pode ser que toda a gestão fique amarrada a regras que não foram deliberadas pela unidade territorial. A aposta a ser feita no âmbito da legislação deveria focalizar na densificação dos processos políticos nas próprias metrópoles, a fim de que população e gestores adotassem as formas mais adequadas de governança territorial.

Outro ponto crítico que decorre da previsão contida na proposta para o art. 18-A, § 3º, é a natureza e o processo de aprovação do plano metropolitano. A PEC nº 13/2014 propõe a alteração do art. 182 da CF, para que, além de ser obrigatório que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem plano diretor, aprovado pela Câmara municipal, passe a ser obrigatória a elaboração de plano diretor metropolitano, aprovado por decreto estadual ou federal, conforme o caso, nas RMs, aglomerações urbanas e microrregiões em que o ordenamento territorial tenha sido classificado como uma função pública de interesse comum.[43]

A existência da expressão "decreto estadual ou federal, conforme o caso" sugere que os planos metropolitanos de unidades regionais instituídas pela União serão aprovados por decreto federal. Aqui também é de se questionar se este é um caminho consentâneo com as melhores práticas nas RMs, haja vista a União estar mais distante da realidade concreta dos estados e municípios que vivem a metrópole.

Com tudo isso não se quer dizer que a União não pode ou não deve participar da construção da agenda metropolitana no Brasil: pelo texto da PEC, ela passa a ter papel fundamental na elaboração da lei complementar com as diretrizes para a criação e o funcionamento das RMs. Pode-se pensar em detalhar o seu papel para que atue efetivamente, por exemplo, no financiamento, na avaliação e intercâmbio de experiências, na atualização das normas gerais, no desenvolvimento de estudos, na produção de dados e informações, na capacitação de quadros gestores, na proposição de modelos.

Ademais, poderá seguir apoiando financeira e tecnicamente os demais entes na construção de sua governança e na solução de questões metropolitanas. O que se defende é que a construção da governança e do planejamento metropolitanos seja protagonizada pelos estados e municípios integrados às unidades regionais.

---

43. Redação original do art. 182: "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (Brasil, 1988).
§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (...)". Proposta de inclusão do § 5º no art. 182, pela PEC nº 13/2014: "Art. 2º. O art. 182 da CF passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 182 (...) §5º. No caso de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões em que o ordenamento territorial seja uma função pública de interesse comum, o plano diretor será elaborado pelo agrupamento de municípios e aprovado por decreto legislativo estadual ou federal, conforme o caso".

5.2 O plano metropolitano previsto na proposta da PEC nº 13/2014 para o art. 182, § 5º

Além das questões específicas sobre o plano metropolitano das unidades regionais interestaduais, já exploradas na subseção anterior, é possível identificar outros pontos críticos sobre o tema. O texto proposto prevê que a elaboração do plano metropolitano será obrigatória somente nos casos em que o ordenamento territorial for considerado uma função pública de interesse comum.

Ocorre que a realidade das metrópoles tem revelado que o ordenamento territorial sempre será uma função pública de interesse comum, inclusive como forma de justificar a criação das unidades regionais – é dizer, a identificação de que o ordenamento territorial de mais de um município precisa ser planejado de forma conjunta é, muitas vezes, o que enseja e justifica a criação de uma RM, aglomeração urbana ou microrregião. De se considerar, ainda, a existência de outras formas de cooperação para o atendimento de tais funções, como os consórcios públicos.

Além disso, pergunta-se: qual o real sentido da existência de uma unidade regional sem o devido planejamento integrado? Parece que a exigência da elaboração de plano metropolitano decorre da razão de ser da criação das unidades territoriais, pois sem a expectativa de planejamento, não há motivos para a integração de municípios e estados.

Nesse sentido, recomenda-se que o dispositivo preveja a elaboração de planos metropolitanos no âmbito de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, sem condicionantes, porém com a fixação de conteúdos mínimos e previsão de mecanismos que permitam o monitoramento e a efetiva execução do planejamento.

Ademais, sugere-se maior clareza quanto à interface entre os planos diretores municipais e os planos metropolitanos: qual instrumento será predominante? A existência de plano metropolitano exime os municípios inseridos na unidade regional da elaboração do plano diretor?

A fim de esclarecer tais pontos, recomenda-se que a PEC: *i*) mantenha a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes; *ii*) preveja que o plano metropolitano seja o instrumento básico de ordenamento territorial do agrupamento de municípios integrantes de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões; e *iii*) determine que os planos diretores sejam compatibilizados com os planos metropolitanos, na forma da lei complementar a ser editada. Esse tema, contudo, tem suscitado debates, especialmente quanto ao alcance do conteúdo do PDUI, o que ensejará ainda mais debates.

No que se refere à aprovação do plano, atualmente a regra vigente é a constante da Lei nº 13.089/2015, art. 10, que dispõe que "as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano

integrado, aprovado mediante lei estadual" (Brasil, 2015a). Considerando-se o § 4º do mesmo artigo, que prevê que, antes de ser enviado à assembleia estadual, o plano será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa com participação da sociedade civil,[44] conclui-se que a atribuição de elaboração de conteúdo é dos organismos componentes da estrutura de governança interfederativa, constituída por todos os entes integrantes da unidade regional. Isso, contudo, não exime a União do estabelecimento de conteúdos mínimos para o planejamento, prevendo-se, inclusive, instrumentos de controle.

A proposta da PEC é que o plano passe a ser aprovado por decreto estadual ou federal, conforme o caso. Trata-se do decreto legislativo, ato normativo de competência do Poder Legislativo, destinado a regular matérias de sua competência e com eficácia similar à de leis.

Na prática, a modificação da aprovação do PDUI por lei estadual (tal como previsto no Estatuto da Metrópole) para a aprovação por decreto legislativo (conforme a proposta da PEC nº 13/2014) parece ser mais adequada à finalidade do ato de aprovação, qual seja, o de ratificar e garantir a conformidade do plano com a lei que o regulamente (atualmente, a Lei nº 13.089/2015; futuramente, a lei complementar federal a ser editada).

Ademais, o decreto legislativo dispensa a participação do chefe do Poder Executivo, o que não parece trazer qualquer prejuízo ao trâmite do plano metropolitano, tendo em vista que estará representado na estrutura de governança.

Reitere-se questão crítica, já exposta na subseção anterior, sobre a participação da União na estrutura de governança e sua atribuição para a aprovação do plano metropolitano por meio de decreto legislativo do Congresso Nacional, no âmbito das unidades regionais interestaduais: em princípio, não se mostra adequado às boas práticas de gestão metropolitana que a União tenha papel protagonista na elaboração dos instrumentos de planejamento, devendo-se atribuir este papel a atores mais locais e regionais, isto é, aos estados, municípios e suas respectivas populações, até mesmo para que se consolide a cidadania metropolitana.

Nesse sentido, acredita-se que, ainda que seja mantida a competência da União para a criação de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões interestaduais, a atribuição para a elaboração do plano metropolitano deveria ser atribuída aos estados e municípios integrantes das unidades regionais.

44. "Art. 10. (...). §4º. O plano previsto no *caput* deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual" (Brasil, 2015a).

Por fim, ressalte-se a importância da regulamentação, via lei federal, do processo de elaboração do plano metropolitano, a fim de que seja garantida a efetiva participação de todos os integrantes e da população, evitando-se a preponderância de algum ente.

5.3 A lei complementar federal prevista no art. 18-A, § 1º

No § 1º da proposta de acréscimo do art. 18-A, prevê-se que a União deverá editar lei complementar regulamentadora das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, dispondo sobre: *i*) requisitos para a caracterização das unidades regionais e das funções públicas de interesse comum; *ii*) governança, financiamento a regime jurídico dos agrupamentos dos municípios; *iii*) conteúdo da lei complementar estadual instituidora da unidade regional; e *iv*) harmonização das políticas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal com o planejamento das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões de que façam parte.

Na verdade, o conteúdo da lei complementar prevista pela PEC é muito semelhante ao conteúdo do Estatuto da Metrópole, configurando-se como verdadeiro marco legal das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. Essa constatação parece corroborar o entendimento já esposado por alguns especialistas, nos fóruns qualificados de discussão, de que a Lei nº 13.089/2015 seria inconstitucional por não haver lastro, na Constituição, de sua edição pela União.

Tendo em vista, porém, que a Lei nº 13.089/2015 não foi formalmente questionada perante o STF e, portanto, segue vigente por força do princípio de presunção de constitucionalidade das normas infraconstitucionais, retoma-se o raciocínio demonstrado na seção 2 deste capítulo, segundo o qual o Estatuto da Metrópole continuará sendo aplicado naquilo que não for contrário ao novo regime constitucional, devendo o intérprete realizar juízo de constitucionalidade no momento de aplicação da norma, justificando seu entendimento.

No momento em que a lei complementar federal prevista no § 1º do art. 18-A for efetivamente editada pela União, é de se esperar que haja revogação expressa do Estatuto da Metrópole, passando a nova lei a ser o marco legal das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões.

No que se refere ao seu conteúdo, sugere-se que ela trate, além das matérias já previstas na própria PEC, mais detalhadamente sobre: *i*) o processo de elaboração do plano metropolitano; *ii*) o conteúdo do plano; *iii*) a caracterização de metrópole e RM; *iv*) a necessidade de que a lei complementar estadual e seu processo legislativo explicitem os critérios técnicos que levaram à criação das RMs, a exemplo

o que dispõe o § 1º do art. 5º do Estatuto da Metrópole;[45] *v*) a participação da sociedade civil na gestão metropolitana, remetendo-se ao Estatuto da Cidade; e *vi*) a necessidade de articulação e compatibilização dos planos plurianuais com o plano metropolitano.

Já foi dito, também, que a lei complementar poderá prever a necessidade de compatibilização dos planos diretores municipais ao plano metropolitano, estabelecendo-se prazo para o cumprimento da obrigação.

5.4 O financiamento das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões

Sabe-se que um dos principais gargalos da gestão metropolitana reside na dificuldade de se instituir um sistema de alocação de recursos que permita o custeio da organização, do planejamento e principalmente da execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano – o chamado financiamento metropolitano.

Na maioria das RMs em que tenha sido prevista a criação de fundos e até mesmo naquelas em que tais fundos foram criados, não há aporte de recursos e os fundos são inoperantes. A questão não é apenas econômica, mas também perpassa pela dimensão institucional e diz respeito à própria dificuldade na estruturação da governança interfederativa e no estabelecimento de consensos sobre as carências e necessidades de todos os entes no espaço metropolitano, *vis-à-vis* a existência de inúmeros problemas que os entes enfrentam em seus territórios e julgam ser de solução exclusivamente municipal ou atribuível apenas ao município vizinho.

A Lei nº 13.089/2015 foi tímida ao tratar do assunto, estabelecendo apenas a necessidade de se estabelecer, na estrutura de governança, "sistema integrado de alocação de recursos" (Brasil, 2015, arts. 5º, III; 7º, III; e 8º, IV), bem como prevendo os "fundos públicos" como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (*op. cit.*, art. 9º, III). A redação original previa, nos arts. 17 e 18, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, o que foi vetado

---

45. "Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta lei definirão, no mínimo:

I – os municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

§ 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do *caput* do art. 2º" (Brasil, 2015, grifo nosso).

pela presidente da República com base em parecer dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.[46]

A complexidade do tema parece exigir uma solução constitucional, que efetivamente obrigue ou, ao menos, induza ao estabelecimento de um sistema de alocação de recursos do qual participem todos os entes, no momento da criação da unidade regional.

Nesse sentido, parece acertada a proposição constante da PEC nº 13/2014, a qual prevê a possibilidade de que a lei complementar instituidora da unidade territorial preveja a destinação das transferências constitucionais de receitas tributárias previstas nos arts. 157, 158 e 159 da CF ao agrupamento de municípios – receitas dos fundos de participação.[47]

Nesse caso, não se cria um tributo metropolitano, mas se estabelece a possibilidade de que os recursos vinculados dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sejam utilizados pelo agrupamento de municípios para soluções de natureza metropolitana, independentemente de repasses aleatórios e pontuais.

É claro que a operacionalização dessa transferência requer a construção de um sistema de alocação de recursos na estrutura de uma entidade metropolitana, provavelmente uma autarquia, visto que o mero agrupamento de municípios não tem personalidade jurídica. Esses detalhes deverão ser regulados pela lei complementar estadual instituidora da unidade regional. Importante salientar que, dadas as especificidades de cada região, não se pode eleger um modelo único de estrutura institucional, devendo o legislador avaliar, no caso concreto, mediante cuidadoso juízo de conveniência e oportunidade, qual o modelo mais adequado à gestão das funções públicas de interesse comum.

Em que pese continuar sendo discricionário ao Estado a previsão da transferência das receitas tributárias na lei complementar, a autorização constitucional pode permitir a criação de agenda institucional, permitindo, por exemplo, que

46. Constou a justificativa da mensagem de veto: "a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União" (Campos, 2015).

47. Fernando Rezende, em seu trabalho sobre financiamento metropolitano, sugere a diferenciação entre municípios metropolitanos e municípios não metropolitanos, para fins de rateio do fundo de participação dos municípios (FPM), o que seria uma forma de equalização fiscal. São as suas lições: "o caminho de volta pode ser empreendido por meio de uma revisão na divisão do FPM, que independe de emenda constitucional. Nessa revisão, a separação entre capitais e interior deveria ser substituída por um critério mais adequado à realidade atual, dividindo os municípios em dois grupos para fins de rateio do FPM – os municípios metropolitanos e os não metropolitanos. Nessa mudança, a parte dos municípios metropolitanos na divisão do FPM poderia ser inicialmente constituída pela soma do que é hoje entregue a esta categoria de municípios, de modo a reduzir resistências a esta mudança, e o rateio do montante correspondente a cada região poderia ser feito de modo a reduzir as disparidades fiscais intrametropolitanas, que resultam da concentração da arrecadação tributária própria e da cota-parte municipal no ICMS, de acordo com os princípios de um regime de equalização fiscal" (Rezende, 2010, p. 82).

a União estabeleça preferência para acesso a recursos e benefícios no âmbito de políticas públicas setoriais a RMs, aglomerações urbanas e microrregiões em que a transferência das receitas tenha sido prevista.

A gestão fiscal metropolitana voltada à redução das disparidades metropolitanas pode ser um caminho para o fortalecimento da gestão e pode abranger não somente as disparidades de ordem fiscal, mas sobretudo aquelas relacionadas aos investimentos públicos e privados. Se a gestão financeira das metrópoles for capaz de adotar instrumentos de caráter redistributivo dos investimentos, isso pode representar um horizonte promissor em termos de desenvolvimento equânime em escalas mais amplas. Tal redistributivismo pode, ainda, solucionar um paradoxo que paira sobre as unidades metropolitanas: na medida em que elas sejam privilegiadas na distribuição de recursos e no aprimoramento dos mecanismos de gestão, elas passam a exercer uma força centrípeta em face das áreas não metropolitanas, o que por vezes traz efeitos negativos em termos demográficos, de atividades econômicas, gerando desigualdades extremas – são, ao mesmo tempo, o espaço das oportunidades e capacidades, e o *locus* das desigualdades e pobrezas.

5.5 A situação do Distrito Federal

Atualmente, o regime constitucional das RMs nada versa sobre o Distrito Federal, sendo certo, ao menos, que não lhe foi atribuída a competência para instituir as RMs, aglomerações urbanas e microrregiões – eis que a Constituição, no art. 25, § 3º, falou apenas nos estados.

No texto aprovado pelo Congresso Nacional e enviado à Presidência da República para instituir o Estatuto da Metrópole, havia previsão de que o Distrito Federal poderia integrar RM ou aglomeração urbana, aplicando-se as regras de unidade regional interestadual. Essa norma, contudo, foi vetada pela Presidência da República,[48] justificando-se que a Constituição fala apenas em "agrupamento de municípios", o que não englobaria o Distrito Federal. Foi dito, ainda, que para este ente o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride), prevista no art. 43 da CF. Com o veto, tem-se que atualmente não há autorização para o Distrito Federal integrar as unidades regionais.

Esse cenário poderá ser alterado em caso de aprovação da PEC nº 13/2014. Na redação original da PEC, previa-se que o Distrito Federal também poderia instituir RMs (*caput* do art. 18-A). Em parecer sobre a constitucionalidade da

48. Art. 19 vetado: "respeitada a vedação de divisão em municípios estabelecida no caput do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta lei" (Brasil, 2015b).

proposta, contudo, o relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania propôs a alteração do texto, retirando-se esta possibilidade.

Foi preservado, contudo, o § 4º do art. 18-A, que prevê que "o Distrito Federal poderá integrar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões criadas pela União" (Senado Federal, 2014, p. 2). Caso o texto seja assim aprovado, não haverá dúvidas sobre a possibilidade de que o Distrito Federal participe de unidades regionais, desde que criadas pela União, e independentemente de participação em Ride. Ao atribuir à União a competência para instituir RM, retira-se do Distrito Federal a autonomia que poderia ser necessária para a efetiva reestruturação da região. Pondera-se, contudo, se ao Distrito Federal, com sua situação peculiar, deveria ser dado tratamento equivalente aos demais estados, criando-se uma isonomia que, na prática, não existe.

6 O CASO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS: O JULGAMENTO DE ADI NO ÂMBITO DO TJSP SOBRE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS PARA O EXERCÍCIO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NA RM DE SÃO PAULO

Os dilemas e as dúvidas acerca das RMs aparecem muitas vezes, na literatura, conectadas às discussões sobre os serviços de saneamento básico. Talvez porque seja ele um dos mais complexos do ponto de vista técnico, e cuja prestação eficiente e adequada, por vezes, depende de escala. Bem por isso, é bastante comum que as discussões acerca da competência dos entes no âmbito metropolitano refiram-se ao assunto do saneamento básico.

Especialmente no Judiciário, vários foram os casos em que esses temas foram tratados conjuntamente: as próprias ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA, julgadas pelo STF, e, mais recentemente, a ADI nº 2071833.93.2013.8.26.0000, ajuizada perante o TJSP.

O que chama atenção é a discrepância entre o posicionamento dos órgãos julgadores: se, por um lado, o STF deixou claro que a titularidade do saneamento, no âmbito metropolitano, não seria do estado,[49] por outro, o município de Guarulhos foi surpreendido com decisão do TJSP em sentido exatamente contrário, instalando-se insegurança jurídica a respeito do tema.

49. No item 5 da ementa do acórdão proferido na ADI nº 1.842/RJ, restou assim registrado: "5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. *O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado*. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto" (STF, 2013, grifo nosso).

O município de Guarulhos, que integra a RM de São Paulo, publicou, em 20 de dezembro de 2012, três leis que têm por objeto os serviços públicos de saneamento básico, quais sejam:

- Lei nº 7.095, que "institui a Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no município de Guarulhos e dá outras providências" (Guarulhos, 2012a);
- Lei nº 7.096, que "autoriza a contratação de parceria público-privada, precedida de concorrência pública, pelo município de Guarulhos, para a prestação dos serviços públicos de transporte, tratamento e disposição final de esgotamento sanitário no território urbano do município de Guarulhos, nos termos da Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004" (Guarulhos, 2012b); e
- Lei nº 7.102, que "institui a Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Município de Guarulhos – AGRU e dá outras providências" (Guarulhos, 2012c).

O fundamento constitucional para a promulgação dessas leis encontra-se na competência legislativa dos municípios sobre os temas de interesse local (art. 30, *caput*, I, CF).[50] Além disto, tais normas foram elaboradas em consonância com as diretrizes para o saneamento básico, constantes da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que atribui ao titular dos serviços públicos de saneamento básico o exercício das competências de legislar, planejar, regular, fiscalizar e prestar tais serviços – sem, contudo, especificar qual ente seria o titular.

Devidamente estabelecido e regulado em lei, abriu-se concorrência pública para contratação de parceria público-privada. Vencedora do processo, empresa privada celebrou contrato de parceria com o município. O contrato previa investimentos da ordem R$ 1,1 bilhão em trinta anos. Os investimentos começaram a ser realizados após a assinatura do contrato.

Em 2015, o governador do estado de São Paulo moveu ADI perante o TJSP em face das três leis editadas pelo município de Guarulhos. Para o autor, o fato de o município de Guarulhos estar inserido na RM de São Paulo, reestruturada pela Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011, retiraria suas competências legislativa e material sobre os serviços públicos de saneamento básico, de forma que as competências para legislar, planejar, regular, fiscalizar e prestar tais serviços só poderiam ser exercidas pelo estado.

50. "Art. 30. Compete aos municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local" (Brasil, 1988).

As teses defendidas pelo governador foram acolhidas pelo TJSP: considerou-se que o município de Guarulhos não poderia fixar a Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário no âmbito de seu território, que não poderia decidir delegar a prestação desses serviços (no caso, contratando uma parceria público-privada, precedida de concorrência pública) para substituir parte da prestação de serviço realizada pela autarquia municipal que o fazia há anos (o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos – Saee), bem como que não poderia criar uma Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. No entender desse tribunal, isso só poderia ser feito com a autorização do governador do estado.

A decisão causou estranhamento em toda a comunidade jurídica, não apenas por destoar dos precedentes do STF, mas também porque não há atualmente (nem havia, à época) nenhuma política, diretriz ou qualquer sinalização de ações de saneamento básico no âmbito metropolitano.

Importante registrar que o acórdão foi proferido em 8 de abril de 2015, ou seja, poucos meses após a edição da Lei nº 13.089/2015. Ocorre que, no acórdão, o Estatuto da Metrópole não foi citado uma única vez, isto é, julgamento relevante sobre o exercício de competências no âmbito da maior RM do Brasil, a RM de São Paulo, ocorreu sem que o marco legal das RMs fosse tomado como parâmetro jurídico-institucional. Parece haver afronta à jurisprudência do STF pelo fato de o TJSP ter atribuído ao estado a titularidade dos serviços públicos, e não à instância metropolitana, distinção feita com nitidez no julgamento da ADI nº 1.842/RJ. Vista por outro ângulo, a decisão do TJSP também demonstra a falta de alinhamento conceitual e de uniformização de entendimentos dentro do próprio Poder Judiciário, como um dos obstáculos à estruturação da governança metropolitana no país. Este cenário causa insegurança jurídica em relação à gestão, às ações e aos investimentos, públicos e privados, realizados em áreas metropolitanas.

A questão é tão relevante para o setor de saneamento que atuam na causa, na qualidade de *amici curiae*,[51] a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos

51. No glossário jurídico do STF, a expressão *amicus curiae* está definida da seguinte forma: "*1. Expressão latina que significa 'amigo da Corte'. Plural: amici curiae. 2. Aquele que representa em juízo a tutela de interesses ou direitos de outrem, que podem influenciar no julgamento da causa. 3. Terceiro estranho ao processo convocado pelo magistrado para prestar informações ou esclarecer questões técnicas, inclusive jurídicas, que interessem à lide. Exemplo: perito.* 4. No Supremo Tribunal Federal, refere-se à intervenção assistencial em processos de controle concentrado de constitucionalidade por pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, que tenha representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional, em casos de relevante interesse social ou que envolvam valores essenciais de grupos ou classes sociais. Embora não seja parte do processo, atuando apenas como terceiro interessado na causa, o *amicus curiae* possibilita a análise de informações importantes para a solução da controvérsia (via depoimentos, pareceres, documentos, experiências, artigos, memoriais, entre outros), permitindo que a Corte decida as causas com o máximo conhecimento das consequências e repercussões sociais decorrentes. Fundamentação legal: artigo 138 do CPC [Código de Processo Civil]/2015" (grifo nosso). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>. Acesso em: 12 mar. 2017.

Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon). Ambas se manifestaram diversas vezes pela não procedência da ação, ou seja, para que as leis editadas pelo município de Guarulhos fossem declaradas constitucionais.

Em face do acórdão proferido pelo TJSP, foram interpostos dois recursos extraordinários, um pela Câmara Municipal e outro pelo prefeito, para serem julgados pelo STF. A Assemae chegou a se manifestar, reiterando os argumentos pelo reconhecimento da constitucionalidade das leis, tendo em vista, especialmente, a afronta à jurisprudência do próprio STF.

Admitido o recurso e remetido ao STF (Recurso Extraordinário nº 957.052), a ministra Carmen Lúcia deferiu medida liminar na Ação Cautelar nº 4.138-Medida Cautelar/São Paulo, concedendo efeito suspensivo ao recurso extraordinário, o que significa que o acórdão proferido pelo TJSP, que decidiu pela inconstitucionalidade das leis editadas pelo município de Guarulhos, está com sua eficácia suspensa. Como consequência, a execução do contrato não foi interrompida.

Tendo a Procuradoria-Geral da República opinado pelo não prosseguimento dos recursos, o ministro Ricardo Lewandowsky, em decisão monocrática de 19 de setembro de 2017, negou seguimento ao recurso, por razões processuais, sem adentrar no mérito.[52] Em face dessa decisão, foram opostos embargos de declaração. Recomenda-se o acompanhamento do recurso interposto no trâmite da ADI nº 2071833.93.2013.8.26.0000 (Recurso Extraordinário nº 957.052) perante o STF a fim de se verificar se haverá posicionamento mais detalhado do órgão sobre a atuação municipal no âmbito metropolitano e eventual posicionamento acerca do Estatuto da Metrópole.

7 CONCLUSÕES

Este estudo pretendeu analisar os principais pontos críticos e o *status* institucional do marco legal sobre as RMs, aglomerações urbanas e microrregiões no Brasil, a partir da norma atualmente vigente, o Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015.

Na seção 2, o Estatuto da Metrópole foi analisado em face da decisão do STF nas ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA. A partir da análise, não foram identificados pontos de conflito entre o posicionamento do STF e as disposições do Estatuto da Metrópole, com exceção do tratamento dado à aprovação do PDUI pela assembleia do estado. Concluiu-se, com base no art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999, que o Poder Legislativo não está vinculado, em sua atividade típica, às decisões

52. O recurso extraordinário apresentado pela Câmara Municipal de Guarulhos foi negado, pois foi interposto por seus procurados, tendo o ministro entendido que somente a Mesa da Câmara Municipal teria legitimidade para tanto. Em referência ao recurso interposto pelo prefeito de Guarulhos, entendeu o ministro que não foram demonstradas as razões pelas quais a questão constitucional seria relevante, sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, e que ultrapassaria os interesses subjetivos da causa, requisitos para seguimento do recurso.

proferidas pelo Poder Judiciário em ações de controle de constitucionalidade, de que é exemplo a ADI.

Nesse sentido, embora fosse recomendável que o Congresso Nacional tivesse considerado as reflexões e as decisões já tomadas pelo STF, o Estatuto da Metrópole segue vigente, em face do princípio da presunção de constitucionalidade das normas. Essa situação, porém, poderá se alterar durante o julgamento da ADI 5.857/PA, proposta pelo Governador do Pará, que tramita em rito abreviado no STF. O acompanhamento dessa ADI e de outras que venham a ser propostas é fundamental para a atualização do status normativo sobre as regiões metropolitanas.

Em seguida, na seção 3, analisou-se documento intitulado *Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole,* elaborado pela Subcomissão permanente de Governança Metropolitana, inserida no escopo da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Verificou-se que as últimas informações acerca do desenvolvimento dos trabalhos constantes da página eletrônica da subcomissão são de outubro de 2016 e que não foram disponibilizados os estudos técnicos e jurídicos que teriam subsidiado as propostas.

O resultado da análise das proposições foi consolidado no quadro A.1 do apêndice , constando-se que, dentre as quatro categorias de propostas (alteração de texto, sem modificação de conteúdo; adequação de texto às modificações propostas; proposta de reflexão; e alteração de conteúdo), as sugestões de efetiva mudança de conteúdo são pontuais e, em geral, não representam alterações substanciais na Lei nº 13.089/2015. Tampouco abarcam os temas mais polêmicos sobre o Estatuto da Metrópole, tal como a forma de participação da sociedade civil na estrutura de governança, o financiamento das RMs, dentre outros. Ademais, não foram apresentadas propostas relativas à regulamentação da lei.

Concluiu-se que as propostas, no momento, consistem apenas em material de discussão da Subcomissão de Governança Metropolitana, não tendo sido formalizadas como projeto de lei. A partir de acompanhamento contínuo no sítio eletrônico da subcomissão, verificou-se que os trabalhos estão paralisados desde outubro de 2016. Em todo caso, se as propostas, futuramente, forem transformadas em projeto de lei, o trâmite legislativo deverá contar com ampla publicidade e transparência.

Na seção 4, analisaram-se as alterações promovidas no Estatuto da Metrópole pela Medida Provisória nº 818/2018, constatando-se que o objetivo principal foi o adiamento do prazo para elaboração do PDUI nas RMs e aglomerações urbanas, não havendo grande impacto no regime das unidades regionais caso a norma seja convertida em lei, após votação do Congresso Nacional. O ponto crítico que se coloca na atual redação da medida provisória é a retirada da exigência da promoção de audiências públicas em todos os municípios das RMs e aglomerações urbanas, tendo em vista que a mera divulgação, ainda que ampla, não pode ser considerada

efetiva para a participação e a mobilização de todos os atores que interagem nas unidades regionais. Ressalte-se que outros aspectos do Estatuto da Metrópole poderão ser discutidos e alterados no processo de votação da medida provisória, razão pela qual se recomenda o acompanhamento da matéria.

Em seguida, na seção 5, estudou-se a interface entre o Estatuto da Metrópole e a PEC nº 13/2014, que pretende mudar o regime constitucional das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. Foram apresentados os principais pontos críticos e sugestões de aperfeiçoamento da proposta.

Por fim, na seção 6, apresentou-se outro parâmetro institucional recente sobre o tema metropolitano, especificamente sobre o exercício de competências para a prestação de serviços de saneamento básico do município de Guarulhos, integrante da RM de São Paulo. Observou-se que o TJSP, que julgou a ADI proposta pelo governador do estado em face de leis editadas pelo município, parece ter destoado da jurisprudência do STF, bem como não levou em consideração o Estatuto da Metrópole por ocasião do julgamento. Os recursos extraordinários interpostos não tiveram seguimento por razões processuais, em face do que foram opostos embargos de declaração, pendentes de julgamento, pelo que se sugere o acompanhamento das ações, a fim de se verificar se o STF se posicionará em termos meritórios a respeito do assunto, após a edição do Estatuto da Metrópole.

A análise empreendida neste capítulo permite concluir, enfim, que o panorama normativo sobre as regiões metropolitanas no Brasil, embora possa parecer consolidado com o Estatuto da Metrópole, está longe de ser unânime e livre de polêmicas. Será necessário acompanhar os próximos passos da institucionalização das regiões metropolitanas para que se possa cogitar de uma gestão metropolitana eficiente.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 5 jun. 1998.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, 11 nov. 1999.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 13 jan. 2015a.

_____. Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, 13 jan. 2015b.

_____. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 12 jan. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 9.011, de 2017 (do Sr. Miguel Haddad). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/nWbfef>.

CAMPOS, A. C. Dilma sanciona o Estatuto da Metrópole. **Agência Brasil**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/2L43Y3>.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. Rio de Janeiro, 17 dez. 1997a.

_____. Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 19 dez. 1997b.

_____. Decreto nº 24.631, de 3 de setembro de 1998. Aprova as condições de alienação das ações representativas do capital social da companhia estadual de águas e esgotos – cedae, de propriedade do estado do Rio de Janeiro, e de outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 4 set. 1998.

GUARULHOS. Lei nº 7.095, de 20 de dezembro de 2012. Institui a Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário no município de Guarulhos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Guarulhos, n. 95, p. 2-3, 21 dez. 2012a.

_____. Lei nº 7.096, de 20 de dezembro de 2012. Autoriza a contratação de parceria público-privada, precedida de concorrência pública, pelo município de Guarulhos, para a prestação dos serviços públicos de transporte, tratamento e disposição final de esgotamento sanitário no território urbano do município de Guarulhos, nos termos da Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial do Município**, Guarulhos, n. 95, p. 3, 21 dez. 2012b.

_____. Lei nº 7.102, de 20 de dezembro de 2012. Institui a Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do município de Guarulhos - AGRU e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Guarulhos, n. 95, p. 5-6, 21 dez. 2012c.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A institucionalização de regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1969. Disponível em: <https://goo.gl/v7L9Ea>. Acesso em: 24 out. 2017.

MOURA, R.; LIBARDI, D.; BARION, M. I. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 129-143, jul./dez. 2006.

REZENDE, F. Em busca de um novo financiamento metropolitano. *In*: MAGALHÃES, F. (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington: BID, 2010. p. 45-98.

SANTOS, M. O. **Regiões metropolitanas no Brasil**: regime jurídico e estrutura de governança. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2014**. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/vXnSPb>.

SOUZA, F. F. **Produto 2.1** – segunda reunião técnica sobre governança metropolitana (29 e 30 de abril) – contribuições sobre o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842 RJ de 2013, a Proposta de Emenda à Constituição nº 13 de 2014, e a Lei nº 13.089 de 2015 (Projeto de Lei nº 5 de 2014, Estatuto da Metrópole). Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 181, 16 set. 2013.

_____. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077/BA. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 197, 9 out. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/UxyAQX>.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Comparação entre a Lei nº 13.089/2015 e as propostas da Subcomissão de Governança Metropolitana

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
1	Alteração da redação do art. 1º e exclusão do § 1º e inciso I	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 interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal. § 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta lei aplicam-se, no que couber: I – às microrregiões instituídas pelos estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas; II – (VETADO).	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, aglomerações urbanas e microrregiões, normas gerais sobre o plano regional de desenvolvimento integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.	O estatuto deve contemplar também as microrregiões, inclusive as rurais, haja vista que a Constituição não fez distinção; propõe-se a substituição de plano de desenvolvimento urbano integrado por plano regional de desenvolvimento integrado.	Alteração de conteúdo – tema microrregiões. Alteração de texto.
2	Alteração do art. 2º, inciso I	Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se: I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;	Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se: I – aglomeração urbana: agrupamento de municípios limítrofes, a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: a) relações de integração funcional de natureza geográfica, ambiental, política e socioeconômica; b) urbanização contínua entre dois ou mais municípios ou manifesta tendência nesse sentido;	A proposta de alteração do texto do inciso I do art. 2º objetiva preservar os princípios constitucionais que dispõem sobre a criação de unidades territoriais – agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum –, além de orientar os estados, mediante a apresentação de requisitos mínimos de caráter técnico, na instituição da citada unidade regional em seu território.	Alteração de conteúdo – tema aglomeração urbana.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
3	Alteração do inciso II do art. 2º	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;	II – função pública de interesse comum: conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca;	A definição ora proposta é de autoria do ministro Ricardo Lewandowski, lavrada em seu voto na ADI nº 1.842/RJ, que nos parece tecnicamente adequada aos preceitos constitucionais provenientes do § 3º, do art. 25, da Constituição Federal de 1988.	Alteração de conteúdo – tema função pública de interesse comum.
4	Alteração da alínea "b" do inciso III do art. 2º	III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: (...) b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta lei; e	III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: (...) b) sistema de governança interfederativa próprio, que assegure equidade na participação de estados e municípios e inclua, no mínimo, uma instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil, e uma organização pública, de caráter regional, com capacidade administrativa e financeira e com funções técnico-consultivas; e	Substituição do vocábulo estrutura por sistema, pois este denota um objetivo geral a ser atingido, no âmbito de uma organização regional, entre estado e municípios. Inclusão das expressões caráter regional, e capacidade administrativa e financeira, tendo em vista que a organização pública, de âmbito regional, necessita de personalidade jurídica e de capacidade administrativa e financeira para atuar na unidade regional.	Alteração de conteúdo – tema governança interfederativa.
5	Alteração da alínea "c" do inciso III do art. 2º	c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.	c) plano regional de desenvolvimento integrado, aprovado mediante lei estadual.	Adequação da expressão plano de desenvolvimento urbano integrado à plano regional de desenvolvimento integrado.	Alteração de texto, sem modificação de conteúdo.
6	Alteração do inciso IV do art. 2º	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;	IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, especialmente entre estados e municípios, no âmbito de uma unidade territorial instituída mediante lei complementar estadual, para integrar a organização, o planejamento, a execução e o controle da execução das funções públicas de interesse comum;	De acordo com o estabelecido no § 3º, do art. 25, da Constituição Federal, a governança se dará, principalmente, entre a ação dos estados e de municípios, no âmbito de um território estabelecido por lei complementar estadual. Tal organização se justifica pela necessidade de se promover, entre tais entes federados, a integração, a organização, o planejamento, a execução e o controle da execução das funções públicas de interesse comum.	Alteração de texto, sem modificação de conteúdo.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
7	Exclusão do inciso V do art. 2º	V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);		A definição de metrópole objetiva, indiretamente, caracterizar uma região metropolitana, com a utilização da definição de aglomeração urbana. É preferível externar no texto da lei a definição de uma região metropolitana, conforme se propõe no inciso VII deste artigo. Além do mais, para os fins estabelecidos nesta lei, não cabe ao IBGE, por intermédio de ato interno, estabelecer a definição de região metropolitana. Tal competência foi reservada, privativamente, aos estados, conforme estabelecido no art. 25, § 3º da Constituição Federal.	Alteração de conteúdo – tema região metropolitana/metrópole.
8	Alteração do inciso VI do art. 2º	VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;	VI – plano regional de desenvolvimento integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para a promoção do desenvolvimento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;	Utilizar a expressão plano regional de desenvolvimento integrado. Além do mais, o plano objetiva o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento regional, e não só urbano. Por fim, o plano deverá ser executado, também, em microrregiões.	Alteração de conteúdo – tema Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).
9	Alteração do inciso VII do art. 2º e exclusão do parágrafo único	VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole. Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do ***caput*** deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.	VII – região metropolitana: agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: a) elevada densidade demográfica; b) significativa conurbação; c) funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e d) especialização e integração socioeconômica.	Objetiva preservar os princípios constitucionais que dispõem sobre a criação de unidades territoriais – agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum –, além de orientar os estados, mediante a apresentação de requisitos mínimos de caráter técnico, na instituição da citada unidade regional em seu território.	Alteração de conteúdo – tema região metropolitana/metrópole.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
10	Acréscimo do inciso VIII no art. 2º		VIII – microrregião: agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa.	A inclusão do conceito de microrregião oferece aos estados elementos para que tais unidades possam ser instituídas em seus territórios, no âmbito de uma política de integração regional.	Alteração de conteúdo – tema microrregião.
11	Alteração do art. 3º e do parágrafo único	Art. 3º Os estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Parágrafo único. Estado e municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do *caput* deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta lei.	Art. 3º Os estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Parágrafo único. Estado e municípios integrantes de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, instituída e delimitada na forma do ***caput*** deste artigo, deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta lei.	Inclusão das microrregiões.	Adequação de texto às modificações propostas.
12	Alteração do inciso II do art. 5º	Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta lei definirão, no mínimo: (...) II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;	Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta lei definirão, no mínimo: (...) II – as funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;	Propõe-se a exclusão da expressão campos funcionais, eis que eles não foram objeto de definição nesta lei.	Alteração de texto, sem modificação de conteúdo.
13	Alteração do inciso III do art. 5º	III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e	III – a conformação de um sistema de governança interfederativa, conforme disposto na alínea "b", inciso III, do art. 2º, desta lei.	É recomendável remeter ao disposto no art. 2º, III, "b", os requisitos mínimos para que estados e municípios possam definir o próprio sistema de governança interfederativa.	Adequação de texto às modificações propostas.
14	Alteração do § 2º do art. 5º	§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta lei, a i nstituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do *caput* do art. 2º.	§ 2º As unidades territoriais instituídas em data anterior à vigência desta lei serão recepcionadas por este estatuto, sendo que às demais aplicam-se as disposições contidas nos incisos I, VII e VIII do art. 2º desta lei.	Faz-se necessária a alteração do texto do § 2º, do art. 5º, com vistas a adequá-lo às alterações propostas anteriormente.	Adequação de texto às modificações propostas.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
15	Alteração do Capítulo III e do *caput* do art. 6º	CAPÍTULO III DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:	CAPÍTULO III DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES Art. 6º Na implantação da governança interfederativa, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, os seguintes princípios deverão ser observados:	Inclusão da figura da microrregião e aperfeiçoamento da redação do artigo.	Adequação de texto às modificações propostas.
16	Alteração do inciso II do art. 6º	II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;	II – compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, objetivando a promoção do desenvolvimento regional integrado;	Adequação do texto ao estabelecido no art. 2º, inciso IV, e utilização da expressão desenvolvimento regional integrado.	Adequação de texto às modificações propostas.
17	Alteração do *caput* do art. 7º	Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:	Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a implantação da governança interfederativa de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões observará as seguintes diretrizes específicas:	Inclusão da referência ao Estatuto da Cidade e à figura das microrregiões.	Alteração de texto, sem modificação do conteúdo. Adequação de texto às modificações propostas.
18	Fusão das disposições dos incisos III e IV do art. 7º	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;	III – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, entre os entes federados, mediante o estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos, de prestação de contas e de rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;	A fusão proporciona maior clareza para a aplicação do dispositivo.	Alteração de texto, sem modificação do conteúdo.
19	Reflexão sobre o inciso V do art. 7º	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;		A participação da sociedade civil organizada na tomada de decisões, no âmbito da governança interfederativa, é polêmica, especialmente em relação à forma e aos limites de participação.	Proposta de reflexão.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
20	Alteração dos incisos I a IV do art. 8ª	Art. 8ª A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas	Art. 8ª A governança interfederativa de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões compreenderá em sua estrutura básica: I – instância colegiada normativa e deliberativa, composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, com representação da sociedade civil; II – instância técnico-executiva, de caráter regional, intergovernamental e plurifuncional, dotada de personalidade jurídica de direito público; III – sistema integrado de alocação de recursos financeiros e de prestação de contas.	As atribuições dos organismos previstos são confusas. Proposta visa prever sistema de governança baseado nas regiões metropolitanas que já existem.	Alteração de conteúdo – tema governança interfederativa.
21	Alteração do *caput* do art. 9º	Art. 9ª 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:	Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º, da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, na promoção do desenvolvimento regional integrado de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:	Utilizar a expressão desenvolvimento regional integrado e incluir a figura das microrregiões.	Adequação de texto às modificações propostas.
22	Alteração do art. 10	Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com o plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.	Art. 10. Caberá ao estado, em conjunto com os municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, elaborar o plano regional de desenvolvimento integrado, aprovado por lei estadual, após deliberação do colegiado da respectiva unidade regional.	Essa proposta delega ao estado a condução do processo de execução do plano, que deverá ser realizado de forma compartilhada, no âmbito da unidade regional, entre aquele e os municípios.	Alteração de conteúdo – tema PDUI.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
23	Alteração dos §§ 1ª a 4ª do art. 10	§ 1ª Respeitadas as disposições do plano previsto no *caput* deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana. § 2º A elaboração do plano previsto no ***caput*** deste artigo não exime o município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. § 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana. § 4º O plano previsto no ***caput*** deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.	§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no ***caput*** deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. § 2º A elaboração do plano previsto no ***caput*** deste artigo não exime o município integrante da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. § 3º Em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano regional de desenvolvimento integrado da unidade territorial. § 4º O plano previsto no ***caput*** deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada normativa e deliberativa a que se refere o inciso I do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.	Prever a figura da microrregião.	Adequação de texto às modificações propostas.
24	Alteração do art. 11	Art. 11. A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.	Art. 11. A lei estadual que instituir o plano regional de desenvolvimento integrado de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.	Prever a figura da microrregião e utilizar a expressão plano regional de desenvolvimento integrado.	Adequação de texto às modificações propostas.
25	Alteração do art. 12	Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.	Art. 12. O plano regional de desenvolvimento integrado de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial e abranger áreas urbanas e rurais	Incluir as microrregiões e as áreas rurais.	Adequação de texto às modificações propostas.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
26	Reflexão sobre a Seção I do Capítulo V (artigos 13 a 15)	CAPÍTULO V DA ATUAÇÃO DA UNIÃO Seção I Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado Art. 13. Em suas ações inclusas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais. Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do ***caput*** do art. 2ª desta lei. § 1º Além do disposto no ***caput*** deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do caput do art. 2º desta lei. § 2ª Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta lei. § 3ª Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1ª do art. 1º desta lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano. Art. 15. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2ª desta lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.	-	Os dispositivos soam como ameaça; parecem invadir a competência dos estados. Necessidade de discutir a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13/2014.	Proposta de reflexão

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
27	Restabelecimento dos artigos 17 e 18, vetados pela presidente da República	Seção II Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado Art. 17. (VETADO). Art. 18. (VETADO).	Seção II Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado 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 défices 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.	Os artigos 17 e 18 do projeto de lei foram vetados pelo Executivo federal. As razões do veto são de natureza política, e não técnica. Assim, é aconselhável promover a criação do fundo nacional, mantidas as disposições originais. Necessário também analisar a PEC nº 13/2014.	Alteração de conteúdo – tema FNDUI Proposta de reflexão

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
28	Restabelecimento do art. 19, vetado pela presidente da República	Art. 19. (VETADO).	Art. 19. Respeitada a vedação de divisão em municípios estabelecida no caput do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta lei.	Não consta justificativa.	Alteração de conteúdo – tema Distrito Federal
29	Reflexão sobre o art. 20	Art. 20. A aplicação das disposições desta lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU, assegurando-se a participação da sociedade civil. § 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos governos estaduais e municipais, na forma do regulamento. § 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. § 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.	-	As disposições contidas no art. 20 são de conteúdo programático. Passados quase dois anos da entrada em vigor do Estatuto da Metrópole, nenhuma ação foi adotada pelo Executivo federal, no sentido de criar o SNDU.	Proposta de reflexão
30	Alteração do inciso I do art. 21	Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: I - o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:	Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: I - o agente público que atue na estrutura de governança interfederativa, que deixar de tomar as providências necessárias para:	Em um sistema de gestão compartilhada entre representantes do estado e de municípios que integram uma unidade regional, os deveres, as obrigações e as responsabilidades devem ser assumidos de forma coletiva ou, em caso específico, pelo agente público que lhe der causa. Assim, não se deve indicar tão somente o chefe do Executivo estadual como passível de responsabilidade por atos que são deliberados e executados de forma compartilhada.	Alteração de texto, sem modificação do conteúdo

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
31	Modificação da alínea "b" do inciso I e acréscimo da alínea "c", ambas do art. 21	b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta lei mediante lei complementar estadual;	b) elaborar e aprovar o plano regional de desenvolvimento integrado, no prazo de até 3 (três) anos, contados da vigência desta lei, nas hipóteses de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas já instituídas; c) elaborar e aprovar o plano regional de desenvolvimento integrado, no prazo de até 3 (três) anos, contados da data de publicação da lei complementar estadual que criar região metropolitana ou aglomeração urbana.	As alterações visam contemplar duas situações distintas: i) as unidades regionais já criadas na data de edição do Estatuto da Metrópole; e ii) as unidades regionais que vierem a ser criadas após a sanção da lei.	Alteração de texto, sem modificação do conteúdo

Elaboração da autora.
Obs.: Este quadro compara as propostas da subcomissão com a redação original do Estatuto da Metrópole, sem as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018.

CAPÍTULO 3

INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO: ADAPTAÇÕES E EXPERIMENTAÇÕES RECENTES

Bárbara Oliveira Marguti[1]
Carolina Heldt D'Almeida[2]

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo apresenta uma reflexão sobre métodos para o planejamento metropolitano, tomando como perspectiva os instrumentos dispostos pelo Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Especificamente, buscou-se interrogar sobre as bases para um processo de trabalho interfederativo e participativo, em âmbito metropolitano. A exemplo da hipótese de desenvolvimento do macrozoneamento metropolitano, elemento instrumental do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), é possível reconhecer as virtualidades do alcance do plano metropolitano, mas também as condições necessárias e preliminares à gestão plena da região metropolitana (RM).

Um elemento básico e central na presente reflexão é o Sistema de Informações Metropolitanas (SIM), entendido como uma infraestrutura de dados aberta e compartilhada entre os entes federados para viabilizar o ambiente interfederativo de planejamento. Essa avaliação ganha maior relevância quando cotejada com as experiências em andamento nas diversas RMs brasileiras, tratadas no presente livro, e que aqui serão analisadas sob a ótica específica das iniciativas de estruturação dos SIMs.

A pergunta que matiza a análise das diversas experiências diz respeito à margem de inovação que está sendo processada a partir das diretrizes enunciadas, ainda que pouco definidas, pelo Estatuto da Metrópole. Haveria uma estratégia de desenvolvimento das bases previstas ao planejamento metropolitano ou estamos em fase de experimentações ainda muito incipientes? Ou ainda, trata-se de adaptações por vezes descompassadas e fragmentadas, sem haver um método mais proveitoso para fins de inovação e avanço em direção à gestão plena das RMs?

1. Coordenadora técnica do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.
2. Membro do Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo, representando a sociedade civil pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – departamento de São Paulo. *E-mail*: <carolheldt@gmail.com>.

2 QUESTÕES DE MÉTODO: O MACROZONEAMENTO NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO PDUI

O PDUI tem por escopo regulamentar e direcionar as ações e políticas públicas relacionadas às funções públicas de interesse comum (FPICs) das RMs e aglomerações urbanas brasileiras (Brasil, 2015a).

O Estatuto da Metrópole define algumas poucas características relativas às FPICs, considerando-as como sendo a "política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes" (Brasil, 2015a, art. 2º). Define também que as leis complementares estaduais deverão estabelecer "os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana" (*op. cit.*, art. 5º, inciso II). Estabelece que a governança interfederativa das regiões e dos aglomerados urbanos deverão estabelecer os "meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum", assim como a "execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa" (*op. cit.*, art. 7º, incisos II e IV). Determina o PDUI como o instrumento que fornecerá as diretrizes para "as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos" (*op. cit.*, art. 12, § 1º, inciso I), ainda que se faça uso de outros instrumentos para se realizarem as ações nas FPICs:

> independentemente das disposições desta lei, os municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (*op. cit.*, art. 23).

Dito isso, tem-se como premissa básica para a pactuação de um método de trabalho interfederativo de ordenamento do território metropolitano, a definição sobre quais FPICs serão objeto do PDUI e da governança interfederativa das RMs seria a premissa básica para a pactuação entre os entes federados de uma RM de um método de trabalho interfederativo de reordenamento do território metropolitano, embora o Estatuto da Metrópole não estabeleça mais diretrizes sobre como definir as FPICs e sobre quais são os parâmetros que devem balizar os campos funcionais de caráter propriamente metropolitano. Tal indefinição faz supor que cada RM deve desempenhar o processo de avaliação e reconhecimento de sua própria realidade e alcançar os resultados e as respostas a estas definições que sejam pertinentes as suas especificidades socioterritoriais.

Esse entendimento é reforçado por um ponto que, ele sim, é claramente definido no Estatuto da Metrópole: as condições da gestão plena para haver uma RM ou aglomeração urbana, a saber: "a) formalização e delimitação mediante lei

complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual" (Brasil, 2015a, art. 2º, inciso III). Assim, entende-se que cada RM deveria conter a autonomia necessária e também o ambiente compartilhado interfederativo adequado, de modo a garantir igualdade de condições de decisão de todos os entes federados que a compõem, para promover um desenvolvimento compartilhado, em que o interesse local estaria suficientemente representado no interesse comum. E, dessa maneira, a respeito das FPICs definidas em comum acordo, haveria a prevalência do "interesse comum sobre o local", princípio da governança interfederativa (*op. cit.*, art. 6º, inciso I).

Isto é, se há uma indefinição sobre quais são as FPICs e como determiná-las, há, no entanto, uma diretriz muito precisa sobre sua definição ser realizada como uma condição prévia para o alcance da *gestão plena* pela RM. Dessa feita, é possível observar que cada RM deve chegar em resultados distintos sobre quais são seus campos funcionais metropolitanos e, considerando a obrigatoriedade de desenvolver seu PDUI, deva necessariamente representar essas definições mediante o instrumento de macrozoneamento da unidade territorial urbana (Brasil, 2015a, art. 12, § 1º, inciso II). Disso, podemos concluir que o próprio planejamento e o uso do solo seria, por suposto, uma FPIC necessária e precondição para toda a RM realizar avaliação, formulação, deliberação e monitoramento das demais FPICs de uma RM.

Levando essa reflexão à última instância, é *mister* considerar que o SIM, integrado e compartilhado entre os entes da Federação, é condição *sine qua non* para a realização do PDUI, elemento básico para o alcance da *gestão plena* e instrumento de definição das diretrizes para as FPICs da RM (Brasil, 2015a, art. 12, § 1º, inciso I). Para avaliar essa reflexão, vamos antes tomar como exemplo a hipótese de um método de elaboração do macrozoneamento, para refletir as dimensões implicadas em sua realização, relativas ao campo da técnica e da governança metropolitana. Posteriormente, seguiremos com uma análise mais aprofundada sobre o SIM, a partir das experiências em andamento.

2.1 O vir a ser do macrozoneamento?

Dado o progressivo e consolidado processo de conurbação metropolitana, entende-se que a ordenação da unidade territorial urbana de uma metrópole deve ser abordada em esfera regional-metropolitana.

O macrozoneamento é apresentado pelo Estatuto da Metrópole como elemento necessário ao PDUI sem que, no entanto, sejam nele especificados parâmetros mais detalhados sobre o processo de desenvolvimento e o escopo do macrozoneamento. O Estatuto da Metrópole apenas o apresenta como um dos possíveis instrumentos

de desenvolvimento urbano integrado, além de considerar as zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (Brasil, 2015a, art. 9º, inciso V), bem como destacar a possibilidade de aplicação de outros instrumentos não incluídos em tal lei: operações urbanas consorciadas interfederativas; consórcios públicos, convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais; parcerias público-privadas interfederativas (*op. cit.*, art. 9º, incisos IV e VI-X).

Daí podem ser extraídas as três questões principais a seguir.

1) O macrozoneamento se difere do zoneamento, que é matéria da política urbana (e da política de terras) de atribuição municipal, cujas diretrizes são vinculadas ao plano diretor municipal e objetiva definir o parcelamento, o uso e a ocupação do solo nas áreas públicas e privadas, por meio de parâmetros e zonas. O macrozoneamento, diferentemente, deve especificamente refletir as FPICs, que são o objeto do PDUI, a que o macrozoneamento está vinculado.

2) O macrozoneamento não necessariamente precisa expressar a totalidade do território das RMs, mas sim a territorialização das FPICs consideradas objeto do PDUI. Dessa feita, pode haver áreas urbanas e rurais da metrópole cujo escopo de ação para o reordenamento de seu desenvolvimento é local e exclusivamente orientado pelo plano diretor, de modo que não haja propriamente uma diretriz metropolitana para o território em específico e prescinda ser considerada no macrozoneamento.

3) O macrozoneamento deve refletir as FPICs no território, não apenas abarcando uma leitura da unidade territorial urbana, mas sim, e sobretudo, as diretrizes derivadas das visões e dos cenários de desenvolvimento futuro da RM. Isso porque trata-se de uma representação cartográfica com objetivo instrumental ao PDUI. Trata-se, portanto, de um sistema de leitura que orienta as ações metropolitanas e indica os instrumentos necessários e pertinentes ao desenvolvimento de cada macrozona da metrópole, com vistas a atingir os objetivos territoriais específicos dos territórios a que correspondem cada macrozona. A especificidade da macrozona, e sua diferenciação, estaria no fato de que cada uma deveria conter diretrizes pertinentes ao reordenamento urbano daquele território com especificidades comuns, que caracteriza a identidade de uma macrozona, e indicar quais os instrumentos da política metropolitana são plausíveis de serem aplicados nesta região para fins do desenvolvimento de planos,

> projetos, programas e serviços metropolitanos, a serem formulados e viabilizados pela estrutura de governança metropolitana e através do sistema de fundos interfederativos.

Ademais, o macrozoneamento não seria um dispositivo de regulação do solo de interferência na autonomia municipal sobre a gestão do solo da cidade. Isso porque as atribuições definidas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) às distintas esferas do Poder Executivo, assim como o processo de descentralização da gestão pública da política territorial, reforçam que as definições quanto ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, tal como qualquer tributação sobre o solo, são atribuições de natureza municipal e, portanto, a gama de instrumentos relacionados a estes temas[3] deve ser regulamentada e operacionalizada pelos municípios. Nessa matéria, tem-se, então, que o PDUI pode traçar diretrizes e recomendações desde o âmbito metropolitano sobre parâmetros e regramentos mediante a aplicação de um conjunto de instrumentos a serem considerados nas revisões dos planos diretores e planos setoriais pelos municípios, em comum acordo entre os entes federados na metrópole. A finalidade, nesse caso, seria definir as diretrizes metropolitanas que irão orientar a revisão dos planos diretores municipais, de acordo com uma visão comum da metrópole, conforme os objetivos pactuados entre os entes federados sobre as funcionalidades de interesse comum nesse território, a partir de critérios, em comum acordo, sobre o tratamento das FPICs. Assim, o PDUI relaciona-se aos planos diretores municipais e aos planos setoriais, proporcionando a necessária intersecção no que tange ao tratamento das FPICs.

De todo modo, entre as diretrizes previstas no escopo do PDUI e no macrozoneamento, por um lado, há essas diretrizes a serem adotadas nas revisões dos planos diretores e planos setoriais, relativas a medidas de governança municipal e/ou setorial, que requerem uma reflexão em comum acordo entre os entes federados sobre o desenvolvimento do interesse metropolitano. Por outro lado, há diretrizes específicas a serem implementadas pela política metropolitana de governança interfederativa.

Esses dois tipos de diretrizes correspondem, respectivamente, aos dois tipos de instrumentos urbanísticos: os instrumentos para os quais o PDUI deve indicar diretrizes e recomendações, prevendo sua regulamentação e operacionalização em âmbito municipal; e os instrumentos que podem ser objeto regulamentado no PDUI, posto que é prevista sua implementação na estrutura de governança metropolitana. Em ambos os casos, os instrumentos devem ser incorporados ou não

3. Por exemplo, parcelamento, edificação e utilização compulsórios; Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; desapropriação mediante pagamento de dívida pública; operações urbanas consorciadas; outorga onerosa do direito de construir; consórcio imobiliário; direito de preempção; transferência do direito de construir etc.

mediante justificativa e análise contextualizada socioterritorial que fundamente sua aplicação nas diretrizes do desenvolvimento da metrópole expressos no PDUI, e conforme sua pertinência em relação aos objetivos de reordenamento urbano da macrozona, em específico onde o instrumento for proposto, uma vez que cada macrozona corresponde a um conjunto de questões metropolitanas específicas.

Do ponto de vista do método de elaboração no macrozoneamento, portanto, deve-se antes de tudo problematizar quais são as questões metropolitanas estratégicas para a promoção dos objetivos do PDUI. Nesse sentido, a formulação da proposta de macrozoneamento requer atividades de pesquisa em ambiente interfederativo para investigar, debater e definir questões de natureza metropolitana correspondentes à territorialização das FPICs, como a promoção da dinamização produtiva cooperada na metrópole; a promoção do adequado adensamento habitacional em relação à projeção de crescimento populacional e o *deficit* habitacional existente e previsto; a qualificação do território mais vulnerável socialmente; a promoção da conservação e preservação das áreas de interesse ambiental na metrópole; a expansão e dispersão urbana etc. O mapeamento de questões de caráter metropolitano no âmbito do macrozoneamento teria o objetivo fim de endereçar políticas metropolitanas para as ações previstas no enfrentamento dessas questões. Por certo, a proposição de projetos, programas e serviços metropolitanos, por meio dos instrumentos de planejamento metropolitanos, deve igualmente ser objeto de formulação, validação e implementação no ambiente de concertação interfederativo, com fundamentação e critérios que justifiquem tanto o interesse público dessas propostas quanto a FPIC das propostas, localizadas nos territórios de uma dada macrozona e, portanto, cotejadas com o objetivo de reordenamento urbano desse território em específico. Assim, o debate público e interfederativo poderia ter as condições e informações necessárias para avaliar a pertinência e o interesse dessas propostas, validando, de forma participativa e compartilhada entre os entes da Federação, se as propostas vão ao encontro de responder às questões metropolitanas definidas como prioritárias para o território em causa, ou se estariam a se desvirtuar das diretrizes pactuadas no PDUI.

Para a viabilização dessas propostas, o método de desenvolvimento do macrozoneamento deve considerar uma leitura do território fundamentalmente calcada em estratégias de ação interfederativas. Ou seja, não se trata apenas de apresentar as propostas de projetos, programas ou serviços metropolitanos prioritários a cada macrozona da metrópole, mas, necessariamente, de apresentar o meio de interação entre agentes públicos capazes de promover, em ambiente interfederativo, os estudos urbanos, econômicos, sociais e ambientais fundamentais à ação pública para a execução dessas ações e intervenções, como meio de promover a avaliação das propostas em processo participativo com a sociedade civil na sua expressão

metropolitana, criando o ambiente adequado ao debate técnico-político entre os atores de diversas áreas e de distintos entes federados.

A questão que se apresenta é: como promover o método de elaboração do PDUI – e de sua peça de planejamento, que é o macrozoneamento aqui exemplificado – de modo independente de um SIM que seja baseado na governança interfederativa e compartilhada na metrópole? Se o planejamento metropolitano é, por premissa, uma FPIC, para desempenhá-lo de forma coerente e consistente, parece ser fundamental garantir os meios básicos e os parâmetros pertinentes de uma infraestrutura de dados compartilhada à metrópole para alcançar de fato a *gestão plena* da RM.

O Estatuto da Metrópole, no entanto, não aponta uma correlação entre os principais instrumentos balizadores do planejamento metropolitano, quais sejam: o PDUI, o macrozoneamento, os instrumentos urbanísticos e o SIM. Mas a reflexão sobre a hipótese de um método de desenvolvimento do macrozoneamento e de sua correspondência com os demais instrumentos ao planejamento metropolitano pode demonstrar a necessária correlação entre eles e a estrutura de governança interfederativa.

Ocorre que a experiência do desenvolvimento do macrozoneamento e dos PDUIs desempenhados demonstra que, de modo geral, não houve uma ocupação com maior afinco, até o momento, em se estruturar um SIM para garantir um ambiente interfederativo e participativo para apoiar a elaboração dos demais instrumentos de planejamento. Como veremos a seguir, as experiências nas RMs que estão apresentadas nesta publicação não consideram a oportunidade de desenvolver uma infraestrutura de dados interfederativa e compartilhada para promover a elaboração de PDUIs. Pelo contrário, há casos de proposição de macrozoneamento anterior ao PDUI e anterior ao SIM; assim como há experiências de PDUIs elaborados sem a definição de um macrozoneamento; e há casos de elaboração de macrozonemanto sem haver um sistema de informações.

As práticas têm sido diversas, contudo, dado o entendimento da importância da estruturação de um arcabouço de dados e informações – com interface que permita retroalimentação (pelo estado e pelos municípios metropolitanos), compartilhamento e livre manipulação (dentro das especificidades técnicas e de segurança) –, para ter-se um diagnóstico realístico da situação metropolitana, das necessidades de suas populações e territórios e, com isso, embasar de maneira consistente o PDUI e o macrozoneamento, faz-se, a seguir, um recorrido pormenorizado das experiências de constituição, ou não constituição, de SIMs nas RMs participantes desta etapa do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

3 O SISTEMA DE INFORMAÇÕES NO ESTATUTO DA METRÓPOLE: INDEFINIÇÕES DA LEI

O Estatuto da Metrópole prevê, em seu art. 20, a implantação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), que deverá incluir um subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunindo "dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas" (Brasil, 2015a, art. 20, §§ 2º e 3º), informações preferencialmente georreferenciadas.

Desta feita, o texto da lei permite compreender que a estruturação do SNDU é de competência da União, contando com o apoio de estados e municípios sem, no entanto, atribuir responsabilidade ou obrigatoriedade sobre a atuação dos demais entes neste tema. Da mesma maneira, é tratada de forma genérica a conformação do que seria o *subsistema de planejamento e informações metropolitanas*, também de atribuição da União, sem instituí-lo ou mesmo detalhá-lo.

Não há conexão aparente entre este ponto da lei e seu art. 12, em que é detalhado o conteúdo mínimo do PDUI. O inciso VI do art. 12 menciona o "sistema de acompanhamento e controle de suas disposições" (Brasil, 2015a), dando a entender que esse sistema se refere ao monitoramento da execução do PDUI. Não há uma definição a respeito do que comporia e como se estruturaria exatamente esse sistema, o que pressupõe uma abertura para que ele seja adequado por cada RM ou aglomeração urbana.

Há um entendimento geral, já concretizado em muitas das RMs que estão em processo de adequação ao Estatuto da Metrópole, como veremos a seguir, que se trata efetivamente de um sistema de informações de diversas temáticas, geoespacializadas, que configurem base para observação e análise dos fenômenos metropolitanos, conformando um arcabouço de informações necessárias para o planejamento, a gestão e a governança metropolitanas, além da avaliação e do monitoramento dos dispostos no PDUI pelos distintos atores-agentes que atuam nestes espaços.

Resta ainda a dúvida sobre se há, e qual seria, a conexão na Lei do Estatuto da Metrópole entre o *subsistema de planejamento e informações metropolitanas* (Brasil, 2015a, art. 20), atribuição da União, e o *sistema de acompanhamento e controle das disposições do PDUI* (*op. cit.*, art. 12), atribuição da estrutura metropolitana interfederativa. A definição das diretrizes para o primeiro deveria orientar a conformação do segundo, de forma que as informações na escala metropolitana fossem compatíveis com o sistema estruturado em nível nacional. Por sua vez, não restam dúvidas que a forma de acompanhamento e controle das disposições referem-se ao controle social do PDUI, fundamentado na gestão democrática da cidade (*op.*

cit., art. 6º, inciso V), uma vez que o Estatuto da Metrópole faz referência direta ao Estatuto da Cidade (arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257/2001), detalhando, ainda, a necessária 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 FPICs (Brasil, 2015a, art. 7º, inciso V).

Há no Brasil uma importante iniciativa de estruturação de um sistema de informações nacional, que não chega a ser mencionado no Estatuto da Metrópole, mas que poderia ser a base do mencionado *subsistema de planejamento e informações metropolitanas.* Trata-se da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), instituída pelo Decreto Presidencial nº 6.666, de 27 de novembro de 2008, que o define como:

> conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal (CINDE, 2010, p. 14).

A INDE tem como propósito integrar os dados geoespaciais das diversas instituições de governo, tanto as que os produzem quanto as que os mantêm, para centralizar e facilitar o acesso, por meio da internet, pelos mais distintos atores. O decreto presidencial que instituiu a INDE (Brasil, 2015b) definiu que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve promover acordos e cooperações com órgãos federais, estaduais e municipais para o compartilhamento e a integração de seus acervos geoespaciais (Brasil, 2008, art. 7º). É o conteúdo deste artigo da lei que leva à reflexão de que a estrutura para edificação de um SIM deve estar alinhada à infraestrutura definida nacionalmente (INDE). Dos órgãos responsáveis pelo planejamento metropolitano a que este livro faz referência, apenas a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) compõe o Comitê de Planejamento da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (CINDE).

Diversas experiências nas RMs em destaque neste livro apontam para o levantamento e a sistematização de dados socioeconômicos, demográficos, de cartografia física, geoespacializados ou não, para a elaboração de diagnósticos e/ou metodologias para calcar estudos preliminares ou a redação de Termos de Referência (TRs) para a contratação de serviço de apoio à elaboração dos PDUIs. Essas iniciativas serão apontadas mais à frente, antes disso faz-se necessário contextualizar a importância dos sistemas de informações para o planejamento metropolitano para, em seguida, refletir sobre a relação entre o sistema de informações e a governança e gestão metropolitanas, especificamente considerando os processos interfederativos e participativos de elaboração do planejamento metropolitano e do seu macrozoneamento, que são base da proposição dos PDUIs. Nesse caso,

parece que o sistema de informações deveria ser considerado não como um fim da reorganização institucional das RMs e do monitoramento da implementação dos PDUIs elaborados, mas como seu pressuposto e precondição para a transparência e o acesso às informações, que devem ser de domínio interfederativo e participativo desde o início do processo de elaboração da proposta de PDUI, para o compartilhamento de decisões entre o poder público, de todos os níveis de governo envolvidos na RM, e a sociedade civil representada.

4 QUAL A IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES, DA CARTOGRAFIA E DAS GEOTECNOLOGIAS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL?

A cartografia e seus atuais instrumentos tecnológicos permitem o registro, a leitura e o reconhecimento dos mais diversos fenômenos que se dão no espaço; configuram-se, portanto, como ferramentas fundamentais para uma análise detalhada do território sobre o qual se pretende debruçar. A cartografia é a representação gráfica dos acontecimentos que se constroem e se estruturam no espaço, capaz, através das geotecnologias, de se combinar a naturezas outras de dados (ambientais, sociodemográficos, econômicos, culturais e demais informações que carreguem consigo uma referência espacial), na conformação de camadas (*layers*) que podem ser sobrepostas para uma leitura integrada do território.

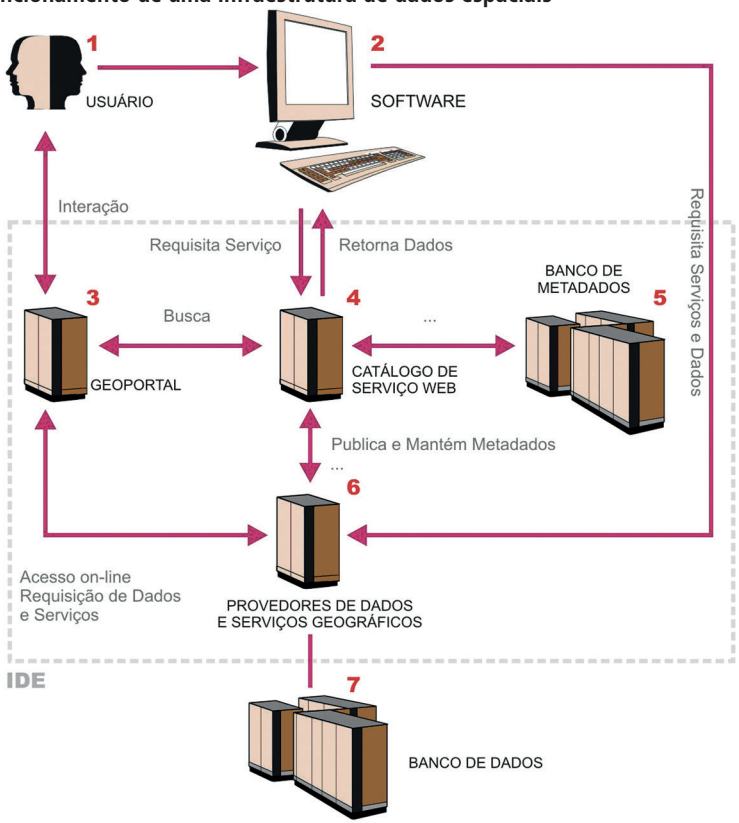
A conjunção de um sistema cartográfico e um sistema de dados possibilita o cruzamento de informações das mais distintas temáticas, formando base para a elaboração de diagnósticos e prognósticos, para a elaboração e o monitoramento de políticas públicas, além de consistente suporte para a tomada de decisão pertinente à gestão e governança dos espaços metropolitanos e municipais.

Uma infraestrutura de dados espaciais (IDE) se justifica pela veloz multiplicação de dados georreferenciados, em suas mais variadas fontes e temas. Uma IDE é capaz de prover a solução para a integração da profusão de dados disponíveis, unificando, cruzando e correlacionando-os em plataformas de acesso, introdução, manipulação e compartilhamento facilitado de informações. Plataformas IDE (figura 1) configuram-se como:

> portais de acesso às bases de dados provenientes das mais diversas fontes, dando suporte, dentre outras coisas, ao planejamento e ao ordenamento territorial, à tomada de decisões estratégicas para implementação de políticas públicas, à produção de indicadores para o acompanhamento da execução destas políticas e da eficácia dos instrumentos de planejamento, dentre outras ações (*site*[4] Geobases).

4. Disponível em: <https://geobases.es.gov.br>.

FIGURA 1
Funcionamento de uma infraestrutura de dados espaciais



Fonte: Geobases. Disponível em: <https://geobases.es.gov.br/quem-somos>.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5 EXPERIÊNCIAS RECENTES DE ESTRUTURAÇÃO DE SIM

A inexistência de diretrizes mais precisas a respeito da estruturação de um SIM abre o campo da experimentação, o que em si pode ser bastante profícuo, já que a ausência ou escassez de parâmetros permite inovações. Contudo, não colabora com um princípio básico das IDEs e SIMs: a possibilidade de integração e diálogo entre sistemas.

As experiências de criação de sistemas de informações observados nas doze RMs que participam deste livro e, portanto, desta etapa da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, do Ipea, são as mais diversas possíveis, vão desde robustos sistemas estaduais de informações georreferenciadas, até experiências que representam imensos esforços de equipes técnicas, mas que não cristalizam avanços dadas

as conjunturas políticas associadas à insuficiente capacidade técnica e também à ausência de parâmetros básicos, nacionalmente pactuados, para a conformação de um SIM.

5.1 RM de Belo Horizonte: diretrizes para a implantação do SIM

Entre as primeiras ações para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM de Belo Horizonte, estava prevista a conformação de: *i*) um Sistema de Informações Geográficas (SIG) – banco de dados espaciais composto por bases cartográficas georreferenciadas, em diálogos com sistemas pré-existentes, como é o caso do Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo (Sirus), criado em 2008 pelo governo de Minas Gerais para a RM de Belo Horizonte, que agrupa as informações georreferenciadas dos planos diretores e das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo dos municípios que fazem parte da RM; *ii*) uma biblioteca digital; *iii*) a IDE da RM de Belo Horizonte; e *iv*) o *site*[5] do PDDI.

O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 74/2017, que institui o PDDI, prevê a organização das diversas FPICs em sistemas que, como o PLC dá a entender, não são unificados em uma única base ou tecnologia (Minas Gerais, 2017). O projeto também não deixa claro como se daria o compartilhamento desses dados e/ou sistemas com os municípios metropolitanos.

As menções aos diversos sistemas aparecem na seção IV, dos eixos integradores, em seu art. 14, onde o PLC nº 74/2017 dispõe que a "Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: objetiva melhorar as condições do espaço cotidiano da população, adotando-se as seguintes diretrizes: (...) promover o levantamento fundiário metropolitano e consolidá-lo em um sistema de informações" (Minas Gerais, 2017). No mesmo artigo, o PLC nº 74/2017 trata da Política Metropolitana Integrada de Assistência Social, cujo objetivo é a integração dos serviços de assistência social para a melhoria do desenvolvimento social e superação da pobreza e vulnerabilidade; para tanto, entre diversas diretrizes, prevê a criação de uma:

> infraestrutura metropolitana de dados e informações segura, confiável, que promova a interoperabilidade de sistemas de informação e comunicação para o fomento às ações colaborativas, à troca de informações, ganhos de escala das aplicabilidades e comunicação ampliada entre os entes federativos da região metropolitana (Minas Gerais, 2017, art. 14).

A menção sobre a estruturação de um terceiro sistema surge no art. 17, o qual trata sobre o Eixo Integrador Sustentabilidade e sobre a Política Metropolitana Integrada de Desenvolvimento de Territórios Minerários. Nesse caso, o sistema de informações georreferenciadas constitui uma diretriz para "potencializar a con-

5. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/>.

tribuição das atividades minero-metalúrgicas para o desenvolvimento sustentável do território metropolitano" (Minas Gerais, 2017). Além destes, um Sistema de Informações de Saneamento deverá "promover o controle social, a participação da população nos processos decisórios e assegurar a transparência das ações com base em um sistema de informações de saneamento" (*op. cit.*, art. 17, inciso V), no âmbito da Política Metropolitana Integrada de Saneamento Básico. Por fim, o PLC nº 74/2017 define que todos os estudos, os diagnósticos e as propostas de programas e projetos que subsidiarem sua própria elaboração deverão estar permanentemente disponíveis no *site* da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (*op. cit.*, art. 19), e que cabe ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano a definição do sistema de monitoramento, do controle e dos indicadores das políticas, dos programas e dos projetos contidos no PDDI (*op. cit.*, art. 20).

5.2 Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Espírito Santo (Geobases)

O Geobases é um sistema que reúne informações operacionalizadas em sistemas de informações geográficas, constituindo uma base de dados a ser compartilhada de maneira homogênea com as instituições que compõem a estrutura de planejamento, não apenas metropolitano, mas de todo o estado do Espírito Santo. As trocas de informações georreferenciadas se dá entre diversas instituições e em tempo real, através de "interfaces geográficas que os permitem acessar, atualizar ou corrigir sua base de informações espaciais via *web*" (Espírito Santo, [s.d.]). O sistema está periodicamente em acordo com os padrões de evolução tecnológica que permeiam esse tipo de infraestrutura.

Em consonância com as diretrizes nacionais, o Geobases está conformado como uma IDE do Espírito Santo. Sua estruturação está baseada na Lei nº 9.871, de 9 de julho de 2012, que versa, entre outros tópicos, sobre a importância e a imprescindibilidade da transparência na disponibilização de dados coletados e produzidos pelas instituições públicas (Espírito Santo, 2012). Uma característica fundamental de uma IDE tal qual o Geobases é a compatibilidade entre sistemas, para que possam receber e compartilhar informações em um mesmo formato, compondo um sistema multiescalar e multitemático, para o planejamento territorial.

É interessante observar alguns dos objetivos que cumpre o Geobases, expostos em seu sítio eletrônico, como responder às demandas de governo por apoio, através de SIG, a setores públicos que não tenham capacidade de processamento de dados espaciais; promover a capacitação dos perfis de usários para operação do Geobases; promover a facilidade de acesso, de agregação de novas camadas de dados, de correções e atualização da base georreferenciada do sistema; proporcionar a permanente integração de informações provenientes das mais diversas fontes; manter e promover a padronização das informações de uso comum; eliminar a

duplicação de esforços e de recursos na produção e sistematização de informações espaciais em todo o estado; reduzir gastos, tempo e riscos que envolvem a execução de trabalhos técnicos que podem ser solucionados, a partir do Geobases, via *web*; propiciar a todos os segmentos da sociedade o acesso e uso de informações geoespaciais; produzir informações estratégicas para órgãos do governo.

No escopo da elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória está prevista a consolidação de um Sistema Integrado de Informações Metropolitanas, que faz parte do Programa 15 do plano metropolitano apresentado pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit).

> Ação nº 15.1 Elaborar, implementar e monitorar o plano de estruturação do Sistema de Informações Metropolitanas (SIM), em nível municipal;
>
> Ação nº 15.2 Consolidar e fortalecer o Sistema de Informações Geográficas Metropolitanas – SIM (Espírito Santo, 2017).

O SIM deverá ser integralmente compatível com a IDE Geobases. Esse *sistema metropolitano* agrupará informações dos principais estudos e planos já existentes sobre a RM da Grande Vitória: Plano de Desenvolvimento (ES 2030); Plano Estadual de Habitação (Pehab 2030); *Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da RM da Grande Vitória*; Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) da RM da Grande Vitória; *Perfil da Pobreza no Espírito Santo*; famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) 2016, entre outros.[6]

5.3 E-metrópole na RM do Rio de Janeiro

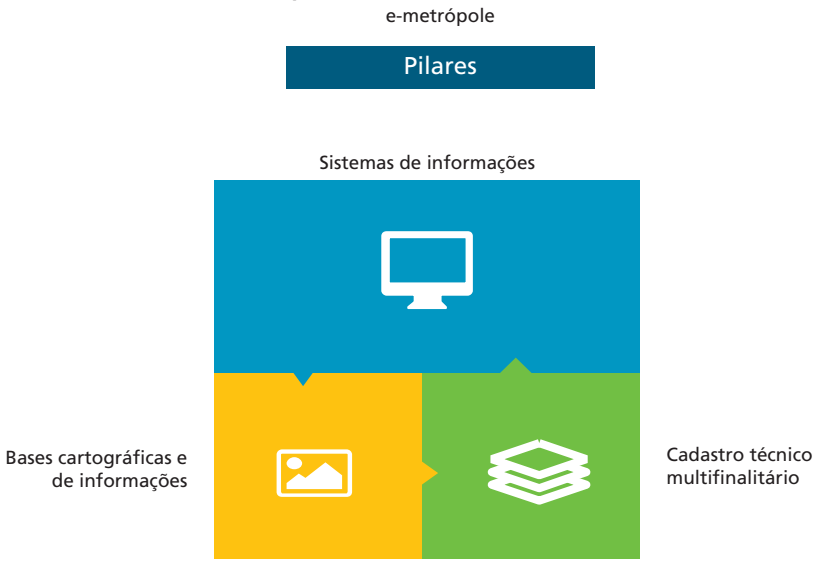
A RM do Rio de Janeiro tem um relevante histórico de produção cartográfica que remonta à Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), na década de 1970, à Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), na década de 1980, e à Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). A Rede LabGeo foi, na década de 1990, a primeira experiência do Rio de Janeiro de interação e troca de informações entre municípios, neste caso, o conjunto de municípios drenantes da Baía de Guanabara, possível a partir do desenvolvimento de uma infraestrutura tecnológica que incluía núcleos municipais de geoprocessamento.

Mais recentemente, em 2015, no âmbito do Programa de Fortalecimento e Gestão da Administração Pública (Pró-Gestão II), financiado pelo Banco Mundial, o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana (GEGM) da Câmara Metropolitana de Integração Governamental estruturou o *sistema e-metrópole*, constituído de forma

6. Ver capítulo 7 desta publicação, *Adequação do arranjo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole e o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*, da autoria de Adauto Beato Venerano, Cynthia Lopes Pessoa de Miranda, Letícia Tabachi Silva e Pablo Lira.

colaborativa com as prefeituras metropolitanas para atender às necessidades dos municípios. A estrutura do e-metrópole consiste em três pilares: o SIG (SIMGeo e Geovias); as bases cartográficas e de informação; e a infraestrutura de suporte (Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 64)

FIGURA 2
Pilares do sistema e-metrópole



Fonte: Apresentação da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro na Oficina Nacional: Adequação dos Arranjos de Governança Metropolitana ao Estatuto da Metrópole e PDUIs (maio/2016). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

A elaboração da Cartografia Metropolitana do Rio de Janeiro na escala 1:2.000, realizada em 2015, foi supervisionada pelo GEGM. O desenvolvimento do Sistema de Informações Metropolitanas Geoespaciais (SIMGeo) junto com a elaboração da Cartografia Metropolitana têm promovido um bem-sucedido ambiente de cooperação entre os diversos níveis de governo, além de

> proporcionar aos municípios; aos órgãos, secretarias e vinculadas estaduais; às instituições de ensino; às concessionárias e prestadoras de serviços uma base cartográfica adequada, atualizada e precisa para apoio ao planejamento e projetos, de forma a dar subsídios ao conhecimento do território urbano metropolitano e garantir a elaboração de políticas públicas eficientes, além de uma gestão mais integrada (Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 42).

Na fase mais atual da elaboração do PDUI da RM do Rio de Janeiro, está em discussão o detalhamento das ações de seis tópicos da Programação de Ações Prioritárias (PAP), entre as quais figura a promoção da criação e implantação de um sistema de informações para a RM calcado em uma única base de dados,

disponível a todas as categorias de usuários por meio de sítios eletrônicos que incluam: base de dados georreferenciados; dados homogêneos e compatíveis para todos os municípios da RM do Rio de Janeiro; apoio à formação de profissionais; e uso da base de dados para realização de estudos sobre a RM. A estruturação de uma base de dados homogênea e unificada está hoje prejudicada pela ausência de um sistema integrado de informações metropolitanas.

Ainda no âmbito da PAP, há a previsão de estruturação de um Sistema de Informações Habitacionais, articulado ao SIM e com base georreferenciada, para, assim, subsidiar o planejamento de programas de habitação de interesse social e a tomada de decisão locacional de equipamentos sociais, através da gestão de informação. Entre os vários objetivos da implantação deste sistema, está a integração das ações das concessionárias de serviços públicos e dos agentes dos programas sociais.

Por fim, na esfera do Programa Baía Reinventada, da PAP, há a proposta de promover a gestão da informação através do Sistema Unificado de Informação Metropolitana, fornecendo dados georreferenciados para subsidiar a tomada de decisões, dentro de um sistema de informações único, contribuindo para a criação de uma cultura de informação que incluiria um sistema, aberto ao público, de indicadores setoriais e territoriais para monitoramento e avaliação de resultados da RM do Rio de Janeiro. Tal como apresentado no capítulo 8 deste livro, o SIM

> se constitui no processo de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações de natureza físico-territorial, demográfica, econômico-financeira, urbanística, social, cultural, ambiental de interesse metropolitano, bem como a produção de uma base cartográfica necessária à elaboração das diversas escalas de planejamento, com o objetivo de proceder, periodicamente, análise de configuração e tendências das cidades da região, de seu processo de urbanização, crescimento demográfico, organização, mudanças funcionais e espaciais visando ao planejamento e a execução do interesse metropolitano.[7]

5.4 Sistema de Informações Municipais e Metropolitanas (SIMM) da RM de São Paulo

Criado pela Emplasa, o SIMM se apresenta como o mais robusto acervo e interconectado sistema de informações estadual do país. Trata-se de uma plataforma geocolaborativa, com o intuito de apoiar a gestão pública nos municípios paulistas. O SIMM vem, desde 2016, tornando-se fundamental para o planejamento de um número crescente de municípios metropolitanos.

7. Ver capítulo 8 deste livro, *Por uma região metropolitana eficiente, equilibrada e sustentável – contribuição da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro*, da autoria de Vicente Loureiro e Vera França e Leite.

A criação do SIMM tem origem em uma parceria firmada entre o estado de São Paulo e os municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal da Região Oeste (Cioeste)[8] para o fornecimento das informações municipais que alimentam o sistema. À Emplasa, compete a manutenção e administração do sistema, assim como o amplo compartilhamento dos dados estaduais. Além da administração do SIMM, existem outros quatro níveis de usuários da plataforma: os administradores de dados municipais, os editores de municípios, os visualizadores de municípios e os visualizadores gerais (Novo..., 2016).

A esses usuários é permitido o cadastramento de informações geoespaciais de suas cidades, por isso a denominação do sistema como *geocolaborativo*. O SIMM possibilita ainda a integração e o cruzamento das informações das diversas escalas do território paulista, possibilitando uma mirada multi-escalar, e das diversas camadas temáticas de dados, aprimorando o planejamento, a elaboração e o monitoramento de políticas públicas na RM. Desde sua origem, o SIMM, no âmbito da parceria com o Cioeste, realiza capacitação do corpo técnico das prefeituras para operar o sistema.

No escopo do PDUI da RM de São Paulo, o *Caderno Preliminar de Propostas*, o SIMM constitui uma das principais estratégias de ação metropolitana elaborada pela Emplasa, sendo apresentado como um sistema de "acompanhamento e controle das disposições do PDUI da RM de São Paulo, compreendendo o monitoramento da implantação das metas, projetos e ações do plano" (Estado de São Paulo, 2017, p. 37). O SIMM, disponibilizado para seus usuários desde a etapa do processo participativo para a elaboração do PDUI, configura-se como instrumento de incorporação, atualização e monitoramento dos dados metropolitanos.

Da mesma maneira que o SIMM promove a articulação entre os dados de diversas escalas e dos temas setoriais de planejamento, o resultado das bases deste sistema poderia ser integrado a outros sistemas nacionais e estaduais (Estado de São Paulo, 2017), como é o caso do SNDU, da INDE e da INDE-São Paulo, além da avançada plataforma de dados abertos *on-line* Geosampa da capital de São Paulo.[9]

8. O Cioste é formado pelos municípios da porção oeste da RM de São Paulo, a saber: Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

9. O Geosampa, inaugurado durante a gestão 2013-2016 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, é um portal que reúne todos os metadados, as ferramentas de geoprocessamento, as notícias e outros dados de interesse aos usuários. A partir do mapa, também é possível realizar *download* de arquivos georreferenciados, mapas, plantas, croquis, imagens de satélite, fotos aéreas e ortofotos. Essa seria uma das diferenças fundamentais em relação ao SIMM, além de ser uma plataforma em base aberta. Arquivos em formatos .shp, .kmz, .dxf, .pdf e .jpg também podem ser baixados contendo tanto as informações vetoriais do mapa como fotos, ortofotos e cartas. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>.

5.5 Sistema de Monitoramento e Avaliação e indicadores metropolitanos na RM da Baixada Santista

A RM da Baixada Santista, além de contar com o robusto arcabouço de estudos e diagnósticos técnicos estaduais elaborados com consistente regularidade temporal pela Emplasa,[10] vem conduzindo o processo de adequação ao Estatuto da Metrópole por meio da estruturação de sua organização institucional para gestão e governança metropolitanas, da elaboração do PDUI e de um Sistema de Monitoramento e Avaliação na RM da Baixada Santista.

A Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), criada em 1998, é a autarquia responsável pela execução das FPICs nesta RM. Antes de sua criação, já havia sido instituído e regulamentado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), pela Lei Estadual nº 815/1996, regulamentada pelo Decreto nº 41.361, de 27 de novembro de 1996. É de responsabilidade do Condesb a atualização e a ampla divulgação de informações e dados estatísticos (de natureza físico-territorial, demográfica, econômica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental e outras) necessários ao planejamento metropolitano.

Tendo como referência o *Relatório de Atividades de 2016* (Agem, 2017), além da elaboração do PDUI da Baixada Santista, eram prioridades, entre outras, a elaboração de:

> um projeto para a implementação de soluções de geoprocessamento, integrando todos os municípios da Baixada Santista, para o qual se idealizou um convênio entre a Agem e a Fundação de Ciências, Aplicações e Tecnologias Espaciais (Funcate), não havendo necessidade de financiamento pelas prefeituras e pelo fundo. Porém, em decorrência do Decreto Estadual nº 61.785/2016, que determinou a suspensão de despesas com consultorias técnicas, em 2016, a agência encaminhou o projeto ao comitê gestor instituído pelo governo do estado para análise. (...) [E um] Sistema de informações habitacionais em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), para o qual um projeto-piloto já se encontrava na fase de ajuste dos campos e variáveis no sistema, mas não havia indicação de fonte de financiamento.[11]

10. Os nove municípios que compõem a RM da Baixada Santista fazem uso do SIMM da Emplasa para cadastro e mapeamento de assentamentos precários. O SIMM vem sendo largamente difundido na gestão dos municípios paulistas, sobretudo os metropolitanos.

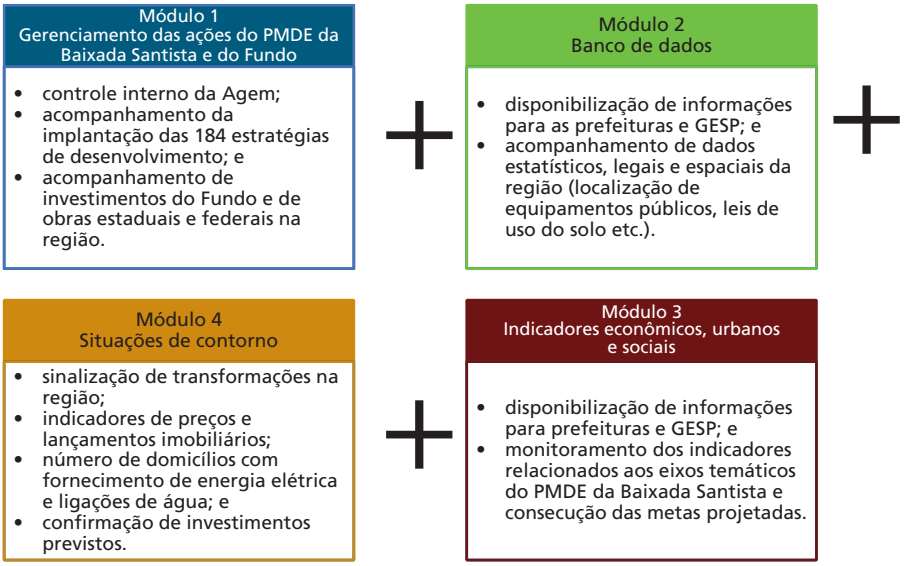
11. Ver capítulo 10 deste livro, *Dos planos municipais ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: a aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pela Região Metropolitana da Baixada Santista*, da autoria de José Marques Carriço e Edson Ricardo Saleme.

No documento *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista*, está prevista a estruturação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (figura 3), que consiste em um observatório metropolitano de monitoramento das variáveis no interior do sistema para prever mudanças, permitindo antecipar decisões e ações (Estado de São Paulo, 2013). O sistema é de responsabilidade da Agem e traz consigo o embrião do conceito de *smart cities* (cidades inteligentes), uma vez que prevê:

- a disseminação de dados que orientem e acelerem a tomada de decisões adequadas, em diferentes níveis de governo;
- a criação de rede de gestores e de dados compartilhados, atualizadas e utilizadas, permitindo trocas de experiências e informações sobre a Baixada Santista;
- o monitoramento de indicadores regionais periodicamente, de modo a antever e acompanhar transformações metropolitanas e o alcance das metas regionais estabelecidas;
- o monitoramento da realização das estratégias de desenvolvimento indicadas neste PMDE-BS e seus resultados;
- a utilização de ferramentas de GIS – Sistema de Informação Geográfica para espacialização de dados e informações;
- a possibilidade de utilização de ferramentas de imagem, de modo a prover acompanhamento em tempo real de áreas críticas;
- integração de dados e informações de diferentes esferas de governo e temas, proporcionando análises intersetoriais para a RM da Baixada Santista e seus municípios (São Paulo, 2013, p. 147)

O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da RM da Baixada Santista prevê ainda a implantação de um conjunto de indicadores metropolitanos, no âmbito do PDUI da Baixada Santista e do sistema de informações, com focos nas áreas de habitação, mobilidade, saneamento e desenvolvimento econômico. Como posto por Carriço e Saleme, no capítulo 10 desta publicação, o processo está em fase de discussão da minuta do PLC para a criação do PDUI.

FIGURA 3
Estrutura proposta para o Sistema de Monitoramento e Avaliação



Fonte: Estado de São Paulo (2013).

5.6 Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (INFORMS)

O INFORMS[12] é um consolidado sistema de informações do estado da Bahia, que remonta à criação da RM de Salvador, em 1973, quando a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) criou, para subsidiar o planejamento metropolitano e regional, a primeira infraestrutura de dados geoespaciais, consistindo na primeira cartografia analógica da RM, nas escalas de 1:25.000, 1:10.000 e 1:2.000 nas sedes municipais. Efetivamente criado em 1996 – no âmbito do Projeto Metropolitano de Salvador, executado com recursos do Banco Mundial –, o INFORMS passou a armazenar o crescente volume de dados cartográficos em bancos de dados geoespaciais.

Desde então o INFORMS subsidia, além da disseminação da geoinformação, diversos projetos de otimização de serviços públicos e, principalmente, a elaboração de planos setoriais e planos diretores municipais com uma gama muito ampla de atuação, como: gestão da informação e geoprocessamento; cartografia e geodésia; elaboração e manutenção de Cadastros Técnicos Multifinalitários Municipais, fornecendo dados para fins fiscais (IPTU e outros, jurídicos, propriedade urbana, regularização fundiária, desapropriações e outros, e de planejamento urbano), uso do solo, habitação, mobilidade, saneamento básico etc.; desenvolvimento de

12. Disponível em: <http://www.informs.conder.ba.gov.br>.

tecnologias de informação geoespacial, através de programas computacionais de integração de dados, equipamentos e serviços; disponibilização da infraestrutura de dados espaciais e acesso a informações geoespaciais mediante a elaboração de mapas temáticos, espacialização de informações censitárias, socioeconômicas e outras necessárias para o planejamento, elaboração de projetos urbanos e formulação de políticas urbanas. Para apoio à gestão municipal, o INFORMS conta com o Geopolis – gestão municipal, módulos específicos para abrigar bases geoespaciais dos municípios do estado, com caráter multitemático.

Desde o início de 2017, a licitação para a elaboração do PDUI da RM de Salvador encontra-se interrompida em decorrência de uma ação popular, em tramitação no Tribunal de Justiça da Bahia. Fazem parte do conteúdo do TR para contratação do PDUI três áreas principais que se interconectam: *i*) planejamento e gestão metropolitana; *ii*) tecnologia de informação e SIG; e *iii*) mobilização e participação social.

Como demonstrado nos parágrafos anteriores, o INFORMS da Conder possui reconhecida experiência e excelência na execução do segundo item (tecnologia de informação e SIG) do TR e, por essa razão, deu-se sua integração ao processo de elaboração do PDUI, contribuindo, sobremaneira, com os tópicos relativos às orientações metodológicas da infraestrutura de dados espaciais da RM de Salvador; ao sistema de acompanhamento e controle, portal de informações *web* e ao SIG; à forma de apresentação dos produtos cartográficos; e à equipe técnica mínima necessária.[13]

Levando em consideração a importância de um sistema de informação estruturado previamente à elaboração do PDUI, foi considerada a possibilidade de firmar um acordo de cooperação técnica entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (Sedur) e a Conder, para execução de um SIM para a RM de Salvador.

5.7 Sistema de Planejamento e Gestão dos Territórios em Santa Catarina[14]

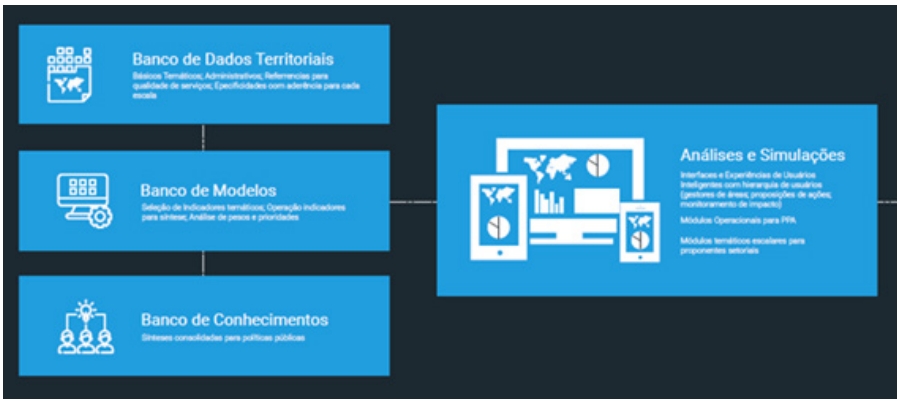
Partindo da premissa de que o conhecimento sobre o território, com suas vulnerabilidades e, sobretudo, com suas potencialidades, pode orientar propostas mais adequadas na elaboração de políticas públicas, o governo do estado de Santa Catarina elaborou seu Sistema de Planejamento e Gestão dos Territórios, a partir do desenvolvimento e da aplicação de técnicas para diagnósticos, modelagem e

13. Ver capítulo 11 deste livro, *Os caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador. Entre o ser e o dever ser: afirmação jurídica e controvérsia política*, da autoria de Maria Angélica dos Santos Rodrigues, Lívia Maria Gabrielli de Azevêdo, Janicéia Veloso, Laiz Cunha, Mara Castagno, Natássia Gavazza e Sara Cavalcante.

14. As autoras agradecem ao gerente de planejamento urbano e territorial da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina, Flávio Rene Brea Victoria, pelo envio do material, autoral e não publicado, que subsidiou a redação deste tópico sobre o Sistema de Planejamento e Gestão dos Territórios em Santa Catarina.

práticas de gestão em sua estruturação. O sistema abrange os Territórios Digitais e o Sistema de Apoio à Tomada de Decisão, que têm como componentes o banco de dados territoriais e o banco de modelos, possibilitando análises e simulações para a qualificação das decisões técnicas e políticas de ação no território (figura 4).

FIGURA 4
Construção do Sistema de Apoio à Tomada de Decisão



Fonte: Victoria e Castro (2018).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O sistema permite uma visão sistêmica multiescalar, necessária para estruturar políticas públicas ajustadas ao complexo contexto de ocupações dos territórios e do arcabouço legal existente. Para isso, faz-se indispensável o uso cada vez mais intensivo e adequado das informações, tecnologias e inteligência, visando organizar, ordenar e gerenciar os territórios de maneira mais efetiva, proporcionando controle, participação e transparência nos processos.

Previamente ao exercício levado a cabo para estruturação do Sistema de Apoio à Tomada de Decisões, o governo de Santa Catarina já exercitava as experimentações de integração de escalas de informações e dados, avançando no que seria a construção de um processo de planejamento e gestão territorial, gerenciando, de maneira integrada, os zoneamentos definidos em planos diretores municipais, como foi o caso da experiência do gerenciamento de conflitos na ocupação urbana em municípios litorâneos de Santa Catarina, em 2015. Tratou-se da construção de uma abordagem metodológica integradora de diversas naturezas de informações: parâmetros legais, indicadores de consolidação urbana e desenvolvimento, além de métodos aplicáveis à exigibilidade de padrões sustentáveis de desenvolvimento (Santa Catarina, 2015).

Cabe ressaltar que a implementação do sistema de informações no estado de Santa Catarina envolve a disseminação do acesso aos municípios e, para tanto, estão previstas ações de capacitação de corpos técnicos, no âmbito do projeto Investimento Público e Adaptação à Mudança do Clima na América Latina (IPACC II),[15] além da formatação e adequação do sistema para sua aplicação em outros estados brasileiros. Nesse sentido, os mesmos princípios de transparência, integração e acesso ao sistema de dados permeará o processo de elaboração do PDUI da RM de Florianópolis, que se encontra em fase de contratação.

No que diz respeito especialmente à elaboração do PDUI da RM de Florianópolis, os dados que serão levantados ao longo de sua elaboração irão formar um banco de dados georreferenciados. A base cartográfica resultante, além de alinhada aos padrões nacionais de normatização da cartografia (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Comissão Nacional de Cartografia – Concar e INDE), deverá ser compatível com os principais sistemas utilizados pelo estado e pelos municípios. Por fim, como exposto no capítulo 15 deste livro,[16] o banco de dados resultante do processo de elaboração do PDUI deverá ser integrado a um sistema de informações geográficas para a RM.

5.8 Ausência ou insipiência de sistema de informações nas demais RMs

Apesar da consolidada existência da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas (Condepe/Fidem) – instância de assessoramento técnico e atualmente secretaria executiva do Sistema Gestor Metropolitano (SGM) – e de seu amplo acervo de planos, projetos e bases cartográficas, a RM do Recife encontra-se em um processo bastante inicial de adequação de sua estrutura de governança interfederativa.

Apesar de constar como etapa de trabalho para essa adequação a necessidade de definição de uma organização pública com funções técnico-consultivas e da estruturação do sistema de planejamento metropolitano, e de considerar que o processo de elaboração do PDUI deve levar em conta o consolidado acervo de estudos e dados da Agência Condepe/Fidem, em nenhum momento fica registrada a necessidade de estruturação de um SIM que permita subsidiar o PDUI, muito menos é mencionada a implantação de uma infraestrutura de dados que permita o compartilhamento de informações sobre o território metropolitano aos demais municípios da RM do Recife.

15. O projeto IPACC II é resultado de uma cooperação entre Peru, Brasil e Colômbia, a ser executado entre 2015 e 2019, o projeto é financiado pelo Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza, Construção e Segurança Nuclear (BMUB) da Alemanha, com execução financeira da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Tem como objetivo "fomentar, no âmbito das instâncias técnicas e políticas dos ministérios da Economia, Fazenda e Planejamento no Brasil, Colômbia e Peru, a consideração do risco associado à mudança do clima e opções de adaptação nos processos de planejamento e tomada de decisão para investimentos públicos" (Brasil, 2016).

16. Ver capítulo 15 deste livro, *Adequação dos arranjos de governança da Região Metropolitana da Grande Florianópolis ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado*, da autoria de Flávio Rene Brea Victoria e Célio José Sztoltz Júnior.

No caso da RM de Goiânia, a Lei Complementar (LC) nº 139, de 22 de janeiro de 2018, não faz nenhuma menção a um sistema de informações, apesar de ser uma das RMs mais avançadas do ponto de vista de elaboração e aprovação da LC que dispõe sobre o arranjo interfederativo para governança metropolitana e, inclusive, cria um Instituto de Planejamento Metropolitano (Goiás, 2018). A equipe técnica da Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima-GO) faz menção a uma versão anterior do projeto de lei (PL) em que estava prevista a composição de uma Câmara Técnica de Sistema de Informação, contudo, com as modificações realizadas antes da submissão do PL à Assembleia Legislativa, a proposta do sistema de informações foi suprimida.

A RM de São Luís foi instituída pela LC nº 174, de 25 de maio de 2015. Em seu capítulo IV, a LC apresenta os instrumentos e planos que constituem o Sistema de Planejamento Metropolitano, a saber: *i*) instrumentos indicados no art. 4º da Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade; *ii*) instrumentos indicados no art. 9º da Lei nº 13.089/2015, Estatuto da Metrópole; *iii*) PDDI da RM da Grande São Luís; *iv*) planos setoriais locais; e *v*) SIM.

Na sequência, o capítulo V detalha os elementos que constituem o SIM da RM de São Luís:

> Art. 28. O sistema de informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum na RMGSL.
>
> Art. 29. A Agência Executiva Metropolitana ficará responsável pela coleta, sistematização, divulgação, controle e apreciação dos dados do Sistema de Informações Metropolitanas.
>
> Art. 30. O sistema de informações metropolitanas da RMGSL deverá:
>
> I - construir base cartográfica georreferenciada da região metropolitana;
>
> II - modelar dados estatísticos referentes ao desenvolvimento da região;
>
> III - organizar e centralizar informações que estavam isoladas em bancos de dados dos governos federal, estadual e das prefeituras;
>
> IV - definir os indicadores e índices de monitoramento do desenvolvimento da RMGSL;
>
> V - definir e caracterizar as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) da região metropolitana.
>
> Parágrafo único. A Agência Executiva Metropolitana deverá disponibilizar, com periodicidade anual, informações atualizadas sobre a situação das UDHs na região metropolitana (Maranhão, 2015).

Ao organizar os elementos que compõem o Sistema de Planejamento Metropolitano (capítulo IV), a lei coloca em um mesmo patamar de instrumentos o PDDI e o sistema de informações, não relativizando a importância da existência de uma sistematização de dados e informações pré-existentes para subsidiar a própria elaboração do plano.

A RM de Porto Alegre, logo em 2015, começou de maneira bastante estruturada seu processo de adequação ao Estatuto da Metrópole. Contudo, as constantes instabilidades políticas e ameaças de extinção das instituições responsáveis pelo planejamento metropolitano do estado (Fundação de Economia e Estatística – FEE e Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan) enfraqueceram o andamento das etapas, sobretudo de elaboração do PDUI.

Ainda em 2015, foi constituído um grupo de estudos preparatórios a fim de levantar os dados e as informações preliminares necessários para a elaboração do PDUI e demais adequações. As fontes primordiais consistem em estudos realizados pela FEE e pela Metroplan, e do trabalho deste primeiro grupo se originou a base metodológica para formulação do plano. Naquele momento, a finalização e submissão do PDUI à Assembleia Legislativa estava prevista para o período entre janeiro e março de 2018. Contudo, até este ponto nada havia sido estabelecido a respeito da conformação de um SIM.

De certa maneira, o mesmo se passou na RM de Natal, as sucessivas descontinuidades políticas, seja na esfera nacional, seja na esfera local, interromperam por diversas vezes os frágeis arranjos de articulação para dar início aos ajustes necessários ao Estatuto da Metrópole. O capítulo 13 deste livro[17] evidencia a intermitência do processo que se tenta iniciar na RM de Natal, de maneira que ainda não foi posto em pauta a estruturação de um SIM.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROBLEMATIZAÇÃO COMPARATIVA DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES NAS RMs E INTERROGAÇÕES SOBRE SEU REFLEXO NO MACROZONEAMENTO

De maneira geral, os SIMs que apresentam maior robustez no acervo de dados e na infraestrutura complexa de interface e compartilhamento são aqueles que se originam, ou apenas têm como fonte primária e única, sistemas estaduais previamente existentes, como é o caso do e-metrópole, na RM do Rio de Janeiro; do SIMM, na RM de São Paulo; e do INFORMS, na RM de Salvador.

Diversas experiências nas RMs apontam para o levantamento e a sistematização de dados socioeconômicos, demográficos, de cartografia física e outros,

17. Ver capítulo 13 deste livro, *A (não) implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal*, da autoria de Maria do Livramento Miranda Clementino.

geoespacializados ou não, para a elaboração de diagnósticos e/ou metodologias para calcar estudos preliminares ou a redação de TRs para a elaboração dos PDUIs. Esse é o caso da RM de São Luís e também da RM de Porto Alegre, o que, no entanto, não significa, necessariamente, que este levantamento/sistematização alimentem, ou venham a alimentar, um sistema mais complexo de informações metropolitanas capazes de gerar leituras ao planejamento, à gestão e ao monitoramento das diversas ações metropolitanas.

Espera-se que o sistema de informações estruturado em âmbito metropolitano, para fins do PDUI, nos termos do Estatuto da Metrópole, seja alimentado e livremente compartilhado por todos os entes envolvidos na estrutura da governança interfederativa, para a condição da gestão plena da RM. Estados e municípios devem fornecer e sistematizar as informações e, em uma estrutura conectada, com tecnologia unificada e homogênea, deve haver o uso livre dessas informações pelas equipes técnicas de municípios.

Isso parece ser condição necessária para um processo interfederativo e participativo que tenha como meta a elaboração do planejamento metropolitano, o PDUI, que requer a definição do macrozoneamento como instrumento de pactuação técnico-política sobre a reorientação do desenvolvimento socioterritorial metropolitano. Essa ação pressupõe a necessidade de capacitação técnica das equipes municipais, quase sempre carentes de recursos e corpo técnico suficiente e capacitado. Fazem menção direta à capacitação as experiências das RMs do Rio de Janeiro, de Florianópolis, de São Paulo e da Grande Vitória.

Nesse sentido, chama atenção a experiência da RM de São Paulo, em que o sistema concebido e implementado pela Emplasa – para, inclusive, subsidiar o processo de elaboração do PDUI, contando com um guia metodológico acordado entre os entes federados para a elaboração do plano de trabalho do PDUI – constitui-se como um sistema robusto em termos de acervo de dados, com grande potencialidade de interconectividade, porém apresenta entraves, tais como uma política de dados incongruente com o propósito do desenvolvimento do PDUI. O sistema é alimentado por informações disponibilizadas pelo conjunto dos municípios, embora estes mesmos municípios (ou a sociedade civil) não possam ter mais acesso do que o de visualização dos dados, sendo, por enquanto, inviável o *download* das bases e sua manipulação.

É coerente que cada RM, de forma inédita ou baseada em sistemas estaduais pré-existentes, encontre a melhor maneira de erigir seu sistema de informações, baseado em sua própria estrutura de levantamento de dados, de documentos e bases pré-existentes, que seus municípios por ventura tenham levado a cabo, promovendo a reunião, o cruzamento e a análise das informações que julguem fundamentais para o planejamento metropolitano, para a tomada de decisões naquilo que se refere

às mais diversas ações (políticas públicas estruturadas de longo prazo, ou medidas emergenciais em caso de desastres ou risco, para citar duas possibilidades) e para o monitoramento das ações de planejamento e gestão no território. Contudo, nota-se uma evidente falta de padronização na maneira como esses sistemas são erigidos em cada Unidade da Federação ou RM. O próprio Estatuto da Metrópole não traz nenhuma diretriz daquilo que seria o conteúdo básico de um sistema de informações, muito menos sobre qual seriam os parâmetros mínimos para que esses sistemas locais fossem compatíveis (ou compatibilizáveis) a um sistema nacional, seja ele a própria INDE ou outro.

Além de não fornecer nenhuma diretriz, o Estatuto da Metrópole não menciona, nem ao menos como apontamento, a necessidade de regulamentação ou de um simples detalhamento daquilo que seria entendido como um sistema de informações e seu conteúdo basilar. Isso ocasiona que experimentações que poderiam ser inovadoras acabem, no entanto, redundando em projetos fragmentados e diferentes em cada RM ou em uma mesma RM. Chama atenção o arranjo feito pela RM de Belo Horizonte, que aponta, em seu PL, diversos sistemas, cada um focado em uma FPIC específica, reforçando a setorização e uma visão já fragmentada dos problemas urbanos e, fatalmente, um diagnóstico parcial, sob o prisma de considerar isoladamente os serviços urbanos e sua consequente resolução de maneira pontual e não sistêmica.

Muitas RMs ainda não observaram ou não julgaram pertinente a importância da existência de um SIM que subsidie a elaboração do próprio PDUI. Ainda que ambos sejam apresentados pelo Estatuto da Metrópole como instrumentos para garantir a gestão plena da RM, não se estabelece uma relação estrutural entre os doisde onde surgem questões como: quais as consequências da elaboração de um PDUI, ou mesmo de um TR para sua contratação, sem um instrumento que viabilize uma leitura prévia, mas não superficial, do território que se pretende planejar?

Dos casos observados neste capítulo, chama atenção a experiência da RM de Goiânia, em que a LC não faz qualquer menção sobre a estruturação de um sistema de informação, ou sobre a utilização de algum sistema estadual já consolidado. Como é possível desenvolver de forma interfederativa e participativa a formulação, a aprovação, a implementação e o monitoramento de um planejamento territorial, expresso no macrozoneamento, que requer o acompanhamento dos indicadores e subsídios ao desenho de políticas públicas (projetos, programas e serviços de interesse metropolitano), sem se ocupar com a estruturação de um sistema e de uma política de dados que dê conta de desenvolver efetivamente o PDUI?

Se considerarmos que a principal inovação em matéria de política metropolitana é a governança interfederativa para realizar a gestão plena da RM, a estratégia fundamental deveria ser orientar o desenho da política metropolitana

à implementação dos instrumentos de planejamento a partir do incremento que se possa haver na concertação interfederativa para a consecução das ações de interesse comum metropolitano. Do contrário, para que interessa, ou a quem interessa, a realização de um macrozoneamento como um plano cartorial acerca da RM se este não significar um instrumento para alimentar uma plataforma concebida em um ambiente político interfederativo e participativo, de análise, formulação, debate e validação das políticas públicas de interesse metropolitano?

REFERÊNCIAS

AGEM – AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA. **Relatório anual de atividades 2016**. Santos: Condesb/Agem, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/UHJTRS>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 nov. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/XfwNtU>.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015a. Disponível em: <https://goo.gl/KgV2vN>.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)**. Brasília: MP, 13 mar. 2015b. Disponível em: <https://goo.gl/N3GVbm>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação** – histórico de elaboração. Brasília: MMA, 30 dez. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/mthzoC>.

CINDE – COMITÊ DE PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ESPACIAIS. **Plano de ação para implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais**. Rio de Janeiro: MP; Comissão Nacional de Cartografia, jan. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/Eakfg9>.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 9.871, de 9 de julho de 2012. Regula o acesso a informações previsto no inciso II do § 4º do artigo 32 da Constituição do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 10 jul. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/GZchzk>.

_____. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**. Vitória: Secretaria de Economia e Planejamento, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/5AnvNr>.

_____. Introdução ao Geobases. **Geobases**, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/55pNrE>.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista 2014-2030**. Santos: Agem, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/HWnBZG>.

_____. **Caderno preliminar de propostas**: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMSP. São Paulo: CDRMSP, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/pxTUh5>.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Cartografia e informação**: estratégia para o planejamento. Rio de Janeiro: Câmara Metropolitana de Integração Governamental, jun. 2017. (Caderno Metropolitano, n. 3). Disponível em: <https://goo.gl/aBhTPp>.

GOIÁS. Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás**, Goiânia, 23 jan. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/8AZRCA>.

MARANHÃO. Lei Complementar (LC) nº 174, de 25 de maio de 2015. Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº 38 de, 12 de janeiro de 1998, nº 69, de 23 de dezembro de 2003, nº 153 de 10 de abril de 2013, nº 161, de 3 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 26 maio 2015.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei Complementar nº 74/2017. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/HQCbbU>.

NOVO Sistema de Informações Municipais e Metropolitanas aumenta eficácia na gestão pública. **Emplasa**, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/4V7M3X>.

SANTA CATARINA. **Abordagem para análises e construção de termos de conduta, visando o gerenciamento de conflitos de ocupação nos municípios do litoral sul de Santa Catarina**. Florianópolis: Secretaria de Estado do Planejamento, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/udouvs>.

VICTORIA, F. R. B.; CASTRO, A. Importância das políticas públicas na redução de riscos e desastres. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL, 2., Florianópolis, Santa Catarina, 13-14 mar. 2018. **Anais**... Florianópolis: Secretaria da Defesa Civil de Santa Catarina, 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Relatório de Atividades. *In*: FÓRUM INTERGOVERNAMENTAL DE GESTORES DE GEOINFORMAÇÃO (FIGG). Brasília, Distrito Federal, 2012. **Anais**... Brasília: Enap, 4-5 jul. 2012.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S.A. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista**. São Paulo: Emplasa, 2002.

GOVERNO implanta o Sistema Integrado de Uso do Solo na RMBH. **Agência Minas Gerais**, 24 nov. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/AMyJWZ>.

SITES CONSULTADOS

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/inde>.

<http://www.inde.gov.br/>.

<https://geobases.es.gov.br>.

<http://www.rmbh.org.br/>.

<http://www.sim.emplasa.sp.gov.br/mapa>.

<https://planometropolitano.es.gov.br/>.

<http://www.informs.conder.ba.gov.br/>.

<http://www.informs.conder.ba.gov.br/sistemas-informacao-geografica/geopolis-visualizador/>.

CAPÍTULO 4

FINANCIAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL: UM PANORAMA DE SUAS CONDIÇÕES, SEUS DESAFIOS E SUAS PERSPECTIVAS

Marco Aurélio Costa[1]

1 O FINANCIAMENTO METROPOLITANO: UMA AGENDA CRÍTICA

O financiamento consiste num dos principais temas relacionados ao planejamento, à gestão e à governança metropolitana. Sem soluções de financiamento, sem recursos orçamentários e financeiros, as possibilidades de desenho, construção e efetivação de arranjos, estruturas e instrumentos de planejamento, gestão e governança das funções públicas de interesse comum (FPICs), no território metropolitano, mostram-se limitadas e carecem de sustentação, sobretudo em função do volume de recursos necessários para dotar as metrópoles de infraestrutura econômica, social e urbana adequadas e para fazer face à demanda por habitação, especialmente a de interesse social.

A ausência de desenhos, engenharias e estruturas de financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano favorece a produção de espaços com distintos acessos e disponibilidades de infraestrutura, o que proporciona a criação de produtos imobiliários diferenciados. Essa situação permite uma apropriação desigual – econômica, mas não somente – desses espaços, com ganhos oriundos da valorização fundiária/imobiliária adquiridos por alguns agentes econômicos e com a provável (re)produção da segregação socioespacial, impulsionada por diferentes processos.

Mais que isso, considerando a estruturação do espaço global como algo hierarquizado, no qual as cidades desempenham diferentes papéis, dotá-las de determinadas infraestruturas significa inseri-las, sobretudo as cidades metropolitanas, em circuitos que ampliam as possibilidades de proporcionar recursos e oportunidades de desenvolvimento para as suas populações e sua economia.

Nas áreas metropolitanas, o financiamento é o nó górdio do desenvolvimento urbano-metropolitano. Os recursos demandados para a disponibilização de infraestrutura urbana e para habitação são vultosos. No caso da infraestrutura, a depender de seu perfil, sua disponibilização no território irá ampliar ou reduzir

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/IPT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

as possibilidades de geração de mais-valia associada à produção do espaço e poderá implicar a conformação de territórios urbanos marcados pela segregação socioespacial, a depender das características das políticas urbanas e da política habitacional.

Neste capítulo, o foco da discussão se dá em torno do financiamento da infraestrutura urbana nas áreas metropolitanas brasileiras, ainda que esse debate possa alimentar outros sobre infraestrutura econômica e social, em geral, e em torno da política habitacional.

O financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano no Brasil tem uma história que, aproximadamente, pode ser analisada em dois períodos, tendo a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como seu principal recorte temporal.

Na experiência anterior à CF/1988, o financiamento metropolitano se ancorava num modelo compartilhado entre as Unidades da Federação (UFs) e a União. Os estados, seguindo o modelo determinado pela legislação federal, estruturavam e mantinham as estruturas de planejamento e gestão das nove regiões metropolitanas (RMs) criadas em meados de 1970, enquanto cabia à União disponibilizar os recursos para os investimentos em infraestrutura econômica e urbana e para a política habitacional. A União, portanto, deveria disponibilizar os recursos que seriam aplicados, sobretudo, na ampliação da infraestrutura nas regiões escolhidas para desempenharem o papel de *irradiadoras* do desenvolvimento nacional. Sem entrar na discussão sobre se esse modelo era adequado ou se foi plenamente efetivado, o que se pode dizer é que se tratava de um arranjo no qual os papéis estavam mais bem definidos, sendo maior o protagonismo da União, no que diz respeito ao financiamento, enquanto as estruturas estaduais cuidavam do planejamento e da gestão, havendo menores espaços de atuação para os governos locais e para a sociedade civil, dado o contexto autoritário e centralizado do modelo de planejamento e gestão vigente.

As alterações trazidas pela CF/1988, já discutidas e analisadas em outros momentos (Costa, Matteo e Balbim, 2010; Costa, 2016), implicaram mudanças profundas nos arranjos metropolitanos existentes. Por um lado, esses arranjos foram sendo desmontados ou adaptados à nova realidade institucional, com variações de estado para estado,[2] sofrendo, ainda, da influência, sobretudo durante a década de 1990, do quadro de crise fiscal que comprometeu e reduziu o papel que os governos estaduais possuíam no planejamento e na gestão metropolitana. Por outro, a CF/1988 introduziu a necessidade de compartilhamento do planejamento e da gestão metropolitana entre estados e municípios, ao atribuir a competência de

2. A título de exemplo, tem-se, de um lado, o caso da continuidade institucional da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), que permaneceu como órgão metropolitano da RM de São Paulo, ainda que com ajustes legais, ao longo do tempo. De outro lado, há vários casos de descontinuidade e desmonte das estruturas de planejamento e gestão metropolitana, com a extinção de órgãos e o desaparecimento da autoridade metropolitana, como foram os casos das RMs de Belém e de Salvador.

criação das RMs para os estados, ao mesmo tempo que reconhecia os municípios como entes da Federação, responsáveis pela gestão do solo municipal, sem deixar claro como as articulações institucionais verticais e horizontais iriam se dar, ou seja, sem tratar da gestão metropolitana nem trazer orientações para que se desenvolvesse um efetivo federalismo cooperativo.

A demora na regulamentação de aspectos associados à gestão metropolitana e o quadro de assimetrias existentes entre os entes envolvidos, bem como os interesses dos diversos atores e agentes presentes no território metropolitano, produziram e alimentaram o esvaziamento e a fragilização do planejamento e da gestão metropolitana, aprofundados pela fragmentação institucional e pelo próprio processo de metropolização institucional que se aprofundou, como visto no capítulo inicial deste livro, nos anos 2000.

Como apontado por Krause, Galindo e Costa (2012), a metropolização institucional se dá num contexto de fragilização do planejamento e da gestão metropolitana, o que parece ser contraditório, mas que talvez corresponda às expectativas geradas pelas políticas públicas levadas a cabo pelo governo federal, que sinalizavam para a disponibilização de recursos para investimentos nos espaços metropolitanos. Com efeito, após um longo período de reduzidos investimentos em desenvolvimento urbano, os anos 2000 assistiram à retomada desses investimentos, os quais se concentraram nas principais RMs do país – frustrando em parte aquelas expectativas.[3]

Os investimentos realizados nesse período recente foram, no entanto, insuficientes para lidar com o *deficit* de infraestrutura urbana dos principais espaços metropolitanos do país. Ao longo dos anos 2000, o *deficit* de infraestrutura não se reduziu em suas principais RMs, a despeito dos avanços registrados em vários indicadores socioeconômicos na primeira década dos anos 2000.[4]

Considerando as dez principais áreas metropolitanas do país, a saber, as nove RMs instituídas pelo governo federal em 1970 (e revalidadas, pós-CF/1988, por leis complementares estaduais), e ainda a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF), que, aproximadamente, corresponde ao que seria a área metropolitana de Brasília, nota-se, como mostram a tabela 1 e os gráficos 1 e 2, que o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) dessas RMs retraiu-se, entre os períodos censitários, de forma muito mais expressiva que o subíndice relativo à vulnerabilidade associada ao acesso à infraestrutura urbana.

3. Em Krause, Galindo e Costa (2012), podem ser encontrados dados relativos aos recursos do Tesouro Nacional aportados em desenvolvimento urbano, entre 2004 e 2009.

4. Indicadores socioeconômicos podem ser consultados em diferentes plataformas de dados baseadas nos censos demográficos. Neste capítulo, prioriza-se o uso dos dados constantes, disponíveis em: <ivs.ipea.gov.br>, pelo enfoque privilegiado na dimensão da infraestrutura urbana.

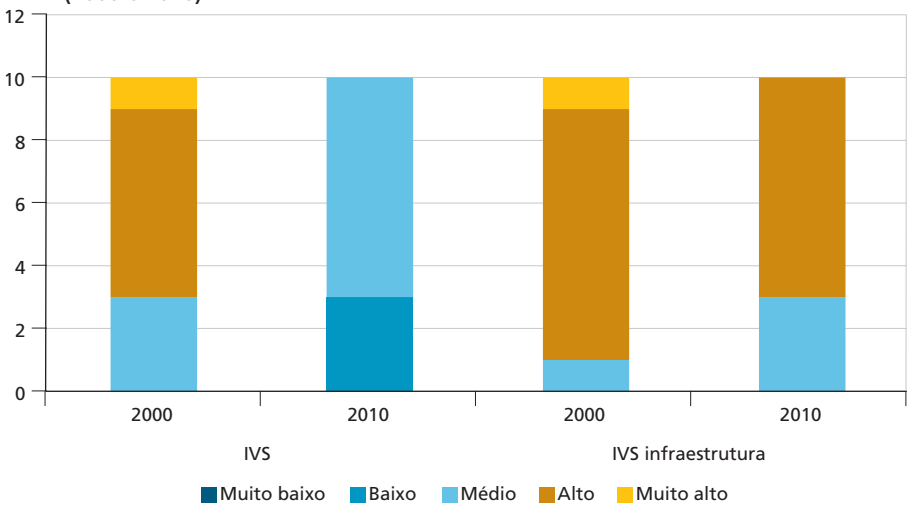
TABELA 1
Evolução do IVS e do IVS infraestrutura nas principais áreas metropolitanas brasileiras (2000 e 2010)

Áreas metropolitanas	IVS		IVS infraestrutura	
	2000	2010	2000	2010
Ride-DF e entorno	0,438	0,322	0,486	0,425
RM de Belém	0,456	0,351	0,437	0,380
RM de Belo Horizonte	0,418	0,303	0,451	0,412
RM de Curitiba	0,389	0,285	0,419	0,405
RM de Fortaleza	0,480	0,346	0,431	0,348
RM de Porto Alegre	0,355	0,270	0,333	0,322
RM de Recife	0,515	0,392	0,533	0,442
RM do Rio de Janeiro	0,410	0,319	0,453	0,428
RM de Salvador	0,477	0,369	0,480	0,437
RM de São Paulo	0,386	0,299	0,413	0,407

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social. Disponível em: <ivs.ipea.gov.br>.

No gráfico 1, nota-se como as mudanças de faixa de vulnerabilidade social são evidentes quando se trata do IVS, mas tímidas quando se trata do IVS infraestrutura.

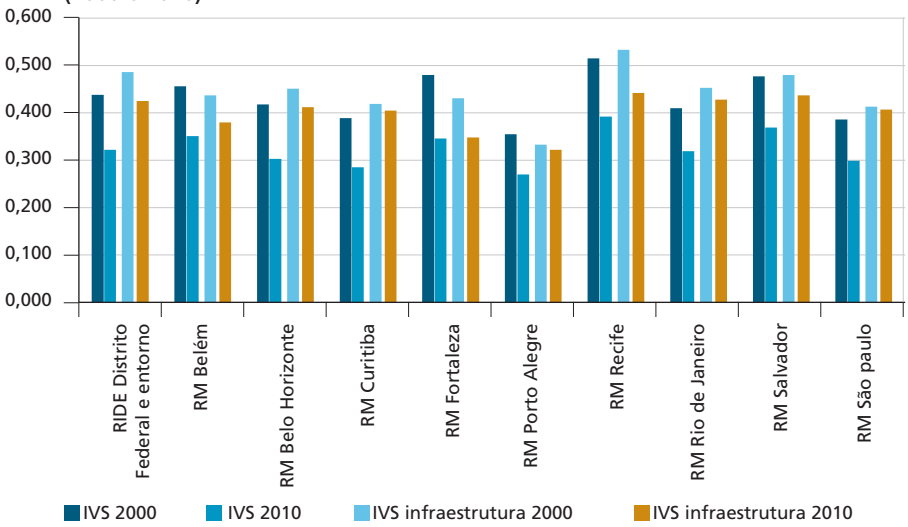
GRÁFICO 1
Faixas de vulnerabilidade social do IVS e do IVS infraestrutura nas áreas metropolitanas (2000 e 2010)



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social. Disponível em: <ivs.ipea.gov.br>.
Elaboração do autor.

No gráfico 2, além de ficar clara a diferença da queda dos dois índices, nota-se, também, como na maior parte das áreas metropolitanas, que o fraco desempenho do IVS infraestrutura afeta negativamente o desempenho do IVS, tendo essa influência negativa se ampliado entre 2000 e 2010, como se observa nas RMs de Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo e ainda na Ride-DF. Nas RMs de Belém, Fortaleza e Porto Alegre, por seu turno, se, em 2000, o IVS infraestrutura apresentava um desempenho melhor do que o IVS, em 2010, há uma deterioração dessa relação, de modo que o mau desempenho do IVS infraestrutura ao longo da década funciona como um freio para uma melhor *performance* do índice sintético como um todo.

GRÁFICO 2
Evolução do IVS e do IVS infraestrutura nas principais áreas metropolitanas do Brasil (2000 e 2010)



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social. Disponível em: <ivs.ipea.gov.br>.
Elaboração do autor.

Como apontado anteriormente,

> o avanço da urbanização combinado à falta de políticas de desenvolvimento urbano produziu boa parte dos problemas observados nos centros urbanos do Brasil, visíveis nos assentamentos precários, nas condições ruins de habitabilidade, na falta de infraestrutura social e urbana e nos diferentes níveis de irregularidade do uso e da ocupação do solo urbano (Ipea, 2012, p. 159).

E, segundo os dados aqui apresentados, esse quadro em quase nada evoluiu durante os anos 2000; pelo contrário. Como fora apontado em outra contribuição,

> o Brasil apresentou, nas últimas duas décadas, avanços expressivos no que diz respeito aos indicadores socioeconômicos, mas a infraestrutura urbana não reproduziu tais

> avanços, ao menos não na mesma medida. Além disso, o período recente também assistiu a uma expressiva valorização do patrimônio imobiliário de empresas e pessoas, sem que isso se traduzisse em recursos que pudessem contribuir para alavancar investimentos em infraestrutura urbana nos principais centros metropolitanos do país (Costa *et al.,* 2017).

Ou seja, há que se registrar que houve, no período analisado, uma valorização do capital imobiliário e dos ativos imobiliários, e o setor da construção civil e da produção do espaço teve um desempenho superior à média da economia, sugerindo que houve um espaço, pouco aproveitado, de captura de ganhos de mais-valia para uma eventual utilização no financiamento da infraestrutura urbana (Costa *et al.*, 2017).

Além dos aspectos citados, um outro elemento relevante sobre os investimentos em infraestrutura urbana diz respeito aos desafios associados às mudanças climáticas e à agenda das cidades inteligentes, temas que de certa forma possuem pontos de contato.

O aumento da população urbana no mundo inteiro e as pressões associadas ao aquecimento global demandam a disponibilização de infraestruturas mais eficientes, que façam melhor uso das tecnologias disponíveis. Esse é claramente o caso do transporte nas áreas metropolitanas, no qual a adoção de soluções que favoreçam o transporte público está associada a economia de combustíveis, à redução de congestionamentos e à redução da pegada de carbono, além de economias associadas à redução de acidentes.

Numa síntese dos aspectos aqui elencados, o documento das Nações Unidas, preparatório para a Conferência Habitat III, que tratava da questão da infraestrutura, afirma que

> os desafios que a infraestrutura urbana enfrentou nos últimos vinte anos têm sido moldados por uma série de fatores. Estes incluem um aumento na escala de urbanização com crescente informalidade urbana, a crescente demanda por serviços, o aumento dos custos de provisão de infraestrutura associados à expansão inadequada das cidades, um legado de baixo investimento na reposição de ativos e infraestruturas, má gestão operacional e de manutenção, consumo elevado e ineficiente de serviços entre as classes de consumidores de renda média e alta, a lenta inclusão de uma abordagem da infraestrutura verde, distribuição desigual de serviços e infraestrutura, que continua a agravar a segregação espacial e socioeconômica nas cidades (United Nations, 2015, p. 3-4).

Partindo desses apontamentos iniciais, o capítulo traz cinco seções, além desta seção introdutória. A próxima seção faz um debate inicial sobre infraestrutura urbana, explorando aspectos da relação existente entre política urbana e infraestrutura, com conceitos e ideias necessárias para melhor compreender os elementos do debate corrente. Na terceira seção, são discutidas diferentes possiblidades do

financiamento público da infraestrutura urbana, tendo em conta algumas características do federalismo fiscal brasileiro. São discutidos os limites do financiamento público, considerando os diferentes entes do arranjo federativo, buscando respostas para o que seria uma matriz interfederativa de responsabilidades com a infraestrutura urbana em áreas metropolitanas do país. A quarta seção explora as possibilidades associadas ao financiamento privado da infraestrutura urbano-metropolitana, envolvendo, sobretudo, as parcerias público-privadas (PPPs). A seção final busca sintetizar as contribuições apresentadas no texto e traz algumas proposições e/ou recomendações em diálogo com alguns dos autores utilizados como referência.

2 A INFRAESTRUTURA URBANA E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Para se discutir a questão do financiamento da infraestrutura urbana, faz-se necessário tratar de alguns elementos-chave que perpassam o debate sobre esse tema. Nesse sentido, esta seção analisa alguns conceitos e temas centrais: características dos setores de infraestrutura urbana; demandas e carências do investimento em infraestrutura urbana em face dos modelos de urbanização; e alguns aspectos político-institucionais.

Em linhas gerais, o conceito de infraestrutura diz respeito a um conjunto de suportes, equipamentos, serviços e estruturas de planejamento e gestão, necessários para o funcionamento de determinados sistemas. Nessa perspectiva, a infraestrutura urbana é o conjunto de suportes que permite o funcionamento das cidades. Essa definição sistêmica e funcionalista corrente abrange o entendimento da infraestrutura urbana como sendo composta por diversos subsistemas: transportes, serviços públicos (que abrange parte da chamada infraestrutura social), saneamento e o subsistema das redes de energia e transporte (Zmitrowicz e Angelis Neto, 1997).

No guarda-chuva que aqui denominamos infraestrutura urbana, o foco da análise será em torno do financiamento do transporte, em seus diferentes modos; do saneamento socioambiental (sistemas de abastecimento de água, sistemas de coleta e tratamento de esgotos, redes de drenagem pluvial e sistemas de coleta, destinação e tratamento de resíduos sólidos urbanos); e dos sistemas e redes de provisão de energia e telecomunicação que, em geral, enquadram-se como parte da infraestrutura econômica, dadas as similaridade que esse tipo de infraestrutura possui com os monopólios naturais.

Em geral, a infraestrutura urbana envolve a constituição de monopólios naturais que implicam a disponibilização de infraestruturas que requerem investimentos vultosos, de vida útil longa, associados a contextos nos quais se lança mão de economias de escalas, por meio de estruturas centralizadas ou centralmente coordenadas de forma a tornar sua implementação, manutenção e operação viáveis.

Sua tipificação como monopólio natural exige a construção e o estabelecimento de um marco regulatório robusto, inclusive porque a disponibilização dessas infraestruturas pode demandar uma maior coordenação entre agentes públicos e privados.

A regulação desses monopólios naturais constitui matéria complexa que acaba por condicionar as próprias decisões dos atores privados no que diz respeito ao seu financiamento, seja para a sua implementação, seja para sua manutenção e expansão, seja para sua operação, como se verá em seção posterior deste capítulo. Deve dar conta de aspectos associados à matriz de responsabilidades dos atores/agentes públicos e privados, envolvendo a sua caracterização e a definição de seus papéis em face dos riscos a serem assumidos, dos acordos econômico-financeiros (remuneratórios), da supervisão dos investimentos e de sua operação, por meio de indicadores previamente acordados, e do processo de avaliação e controle social.

Em geral, a infraestrutura urbana deve estar disponível por todo o território. Especialmente no caso de infraestrutura econômica e urbana, de saneamento socioambiental, de energia e de telecomunicação, espera-se uma distribuição equitativa no território. A expansão e a disponibilização dessas infraestruturas no território devem, contudo, levar em conta o fato de que nele há custos e retornos diferenciados. Sistemas de infraestrutura devem ser estruturados de forma a lidar com essas diferenças e viabilizar o sistema como um todo, equilibrando as diferenças existentes.

Ocupações urbanas dispersas demandam maiores investimentos em redes de infraestrutura, como adutoras do sistema de abastecimento de água, linhas de transmissão de energia, ruas e avenidas que conformam o sistema viário ou as redes de transporte ferroviário ou metroviário.

Ocupações de menor densidade demográfica implicam custos por habitante – e custos por metro quadrado – mais elevados, demandando investimentos que pressionam a sustentabilidade de todo o sistema, comprometendo sua expansão e operação.

Em função desses aspectos, há uma estreita correlação entre o planejamento e a gestão das infraestruturas e a regulação do uso e da ocupação do solo urbano. Políticas que incentivem ou que não consigam um equilíbrio entre a pressão por urbanização e o espraiamento urbano tendem a comprometer os sistemas de infraestrutura.

No caso do transporte público, adicionam-se a esses aspectos algumas particularidades que decorrem da existência de diferentes modos de transporte, privados e públicos, implicando diferentes demandas (recursos e custos) para sua disponibilização e operação.

A depender do modo e de suas características, pode-se ter ou não a constituição de monopólios naturais, como é o caso dos sistemas metroviários, o que

altera as demandas por marcos regulatórios, a disponibilização de infraestrutura no território e os custos e retornos do sistema como um todo.

No caso de sistemas de infraestrutura de transporte público que impactarão o território de modo diferenciado, tornam-se mais complexas as questões associadas ao seu financiamento, à repartição dos seus custos – para contribuintes/usuários e governos –, bem como as decisões relativas aos desenhos das linhas do sistema, sua expansão e seus impactos sobre o território urbano-metropolitano.

Há, portanto, uma relação que deve ser observada entre os modelos de urbanização e seus resultados, em termos da forma urbana, de sua extensão e dos diferentes níveis de densidade de ocupação do solo *vis-à-vis* os diferentes perfis de uso do solo e as demandas e os impactos que esses processos estabelecem com a infraestrutura urbana.

Idealmente, áreas urbanas dotadas de infraestrutura deveriam apresentar coeficientes de ocupação compatíveis com a infraestrutura disponível, otimizando o uso dos recursos ali alocados, reduzindo os custos por população atendida ou por unidades econômicas atendidas e por área coberta. Terrenos baldios e imóveis vagos são elementos que encarecem a infraestrutura e comprometem a eficiência das cidades.

Há evidências de que o investimento em infraestrutura beneficia mais quem menos paga pelos benefícios obtidos, penalizando os segmentos sociais menos favorecidos (Secretaría de Asuntos Municipales, 2016).

O que se pode caracterizar como um *investimento urbano regressivo*, ou seja, que envolve o emprego de recursos que irão reforçar as desigualdades socioespaciais no meio urbano, pode e deve ser enfrentado com estratégias que levem em conta justamente a relação de mão dupla que existe entre a disponibilização de infraestrutura no território, seu financiamento e o modelo de urbanização.

No Brasil, o acompanhamento da expansão territorial das áreas urbanas em RMs não é feito de forma sistemática, e as estatísticas disponíveis são limitadas. Existe, porém, o entendimento de que há um processo continuado de expansão urbana nas principais áreas metropolitanas do país.

A tabela 2 oferece uma aproximação dessa realidade, a partir da identificação das unidades de desenvolvimento humano (UDHs) que apresentaram crescimento demográfico superior a 100%, entre 2000 e 2010. Em média, esses recortes territoriais corresponderam a 5,5% do território das principais áreas metropolitanas do país. Os dados dizem respeito à ocupação residencial, uma vez que a base de dados é o Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 2
Indicadores demográficos das áreas metropolitanas selecionadas e das UDHs de maior crescimento demográfico (2010)

Áreas metropolitanas	População (número de habitantes)	Área (km²)	Densidade demográfica (hab./km²)	UDHs com alto crescimento demográfico	UDHs com crescimento elevado (%)	População das UDHs de alto crescimento	Área das UDHs que cresceram (km²)	Áreas de crescimento elevado (%)
Total	**60.648.945**	**124.007**	**489,1**	**586**	**6,8**	**2.133.050**	**6.790,9**	**5,5**
RM de Belém	2.275.032	3.565,8	638,0	23	9,2	107.787	174,8	4,9
RM de Fortaleza	3.615.767	5.794,7	624,0	26	6,8	143.933	324,8	5,6
RM de Recife	3.690.547	2.773,8	1.330,5	18	3,9	69.496	102,9	3,7
RM de Salvador	3.573.973	4.353,9	820,9	34	8,5	150.448	314,1	7,2
RM de Belo Horizonte	4.883.970	9.472,5	515,6	49	7,9	107.787	174,8	1,8
RM do Rio de Janeiro	11.945.976	6.737,1	1.773,2	100	4,5	354.685	284,1	4,2
RM de São Paulo	19.683.975	7.947,3	2.476,8	205	7,2	545.471	559,3	7,0
RM de Curitiba	3.223.836	16.582,0	194,4	14	4,2	60.128	37,2	0,2
RM de Porto Alegre	4.031.688	10.346,0	389,7	52	7,2	114.019	229,2	2,2
Ride-DF e entorno	3.724.181	56.433,6	66,0	65	18,1	479.296	4.589,7	8,1

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social. Disponível em: <ivs.ipea.gov.br>.
Elaboração do autor.

Os dados são exploratórios e uma tentativa de apresentar uma *proxy* para a expansão da ocupação urbana. Deve-se alertar para o fato de que não há uma relação direta entre os dados apresentados e os dados sobre as áreas urbanas com base na legislação urbanística dos perímetros urbanos. Também não há relação direta entre esses dados e outros que podem ser produzidos a partir da interpretação de imagens de satélite. Os dados mostram quais são as UDHs que mais cresceram, qual a área desses polígonos e qual era sua população residente em 2010. De todo modo, as informações permitem observar diferenças relevantes entre as principais áreas metropolitanas do país.

De um lado, as RMs de Curitiba e de Recife aparecem como aquelas que apresentam menor número de UDHs e menor área correspondente de expansão de ocupação residencial. Isso pode sugerir tanto que essas RMs estejam lidando com menores pressões de demanda por expansão urbana quanto que a regulação do uso e da ocupação do solo está sendo eficaz na contenção da urbanização. Com efeito, a despeito de como estejam os atuais aspectos institucionais associados à gestão metropolitana nessas RMs, em ambas há um histórico de forte regulação do uso e da ocupação do solo, seja baseado num zoneamento associado ao controle do uso e da ocupação do solo nas bacias hidrográficas/mananciais que contribuem para o seu abastecimento de água (Curitiba), seja a partir do controle do processo de parcelamento do solo nas RMs e na faixa litorânea do estado de Pernambuco, por meio do exercício da autoridade metropolitana na concessão de anuência prévia para os novos parcelamentos (Recife).

No outro extremo, há o caso da Ride-DF, onde 18,1% das UDHs apresentaram crescimento demográfico elevado, correspondendo a 8,1% dessa região. Nesse caso, há que se considerar que a Ride não opera como uma RM, não tem a figura da autoridade metropolitana e conta com processos fragmentados, municipalizados, de regulação do uso do solo. Em todos os casos, os números da Ride-DF impressionam: as UDHs de maior crescimento compreendem quase 4.600km^2 e abrigavam, em 2010, quase meio milhão de habitantes.

O caso da RM de São Paulo também chama a atenção, por ser a maior do país e apresentar números elevados para UDHs com alto crescimento demográfico, para a área ocupada por essas unidades e para a sua população residente. A Ride-DF e a RM de São Paulo, juntas, apresentam uma população superior a 1 milhão de pessoas, correspondendo a quase metade da população de todas as UDHs de alto crescimento demográfico de todas as dez áreas metropolitanas analisadas.

Os dados sugerem a existência de diferenças relevantes entre as áreas metropolitanas do país no que diz respeito a seus processos de urbanização, sobretudo quanto à sua dimensão territorial. Essas diferenças podem ter a ver com aspectos físicos, com a existência de limites geográficos à expansão urbana, mas também

com a dimensão político-institucional, com a forma como historicamente o uso e a ocupação do solo dessas áreas vêm sendo regulados.

Não se trata apenas de ter uma política urbana que contenha o espraiamento das cidades – que, como se sabe, afeta os custos de disponibilização de infraestrutura –, mas de ter uma política urbana que seja capaz de manejar a relação entre a urbanização e a produção do espaço com o planejamento e a gestão da infraestrutura necessária para que as cidades funcionem de forma socialmente includente – reduzindo as desigualdades socioespaciais –, economicamente eficiente e com menores impactos sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, a depender de condições e processos de urbanização concretos, em face do próprio comportamento dos mercados fundiário e imobiliário, as políticas habitacional e urbana podem produzir um espraiamento do tecido urbano, considerando, contudo, a necessidade de dotar essas novas áreas urbanas de infraestrutura adequada, sobretudo de transporte público, uma vez que a distância dos novos assentamentos tende a ser um gargalo para as cidades e um elemento que compromete a qualidade de vida da população, especialmente da população de baixa renda, que gasta grande parte de seu tempo nos deslocamentos cotidianos.

Tempo e espaço são dimensões que se entrelaçam. No meio urbano, os deslocamentos cotidianos e o tempo que eles consomem – além, é claro, de sua qualidade e segurança – são elementos que informam sobre qualidade de vida, sobre as possibilidades de se desfrutar dos espaços coletivos e sobre a inclusão na vida urbana. A infraestrutura urbana, sobretudo a de transporte, encontra-se no centro dessa questão. E a dimensão político-institucional tem um papel importante nisso, como parte essencial da matriz da política urbana e como suporte, estrutura, dos arranjos de planejamento, gestão e governança, seja da regulação do uso do solo, seja da infraestrutura urbana.

Ambientes marcados por estruturas e práticas robustas de política urbana – e de regulação do uso e da ocupação do solo – tendem a oferecer um ambiente mais adequado para o planejamento e a gestão da infraestrutura urbana, favorecendo os arranjos que podem ser necessários para viabilizar o seu financiamento.

3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA INFRAESTRUTURA URBANA EM ÁREAS METROPOLITANAS: ELEMENTOS BASES COM VISTAS A UMA MATRIZ INTERFEDERATIVA DE RESPONSABILIDADES

A CF/1988 propôs um federalismo por cooperação jurídica que, além da União e das UFs, reconhece o município como ente da Federação. Alguns autores, como Merlin (2004) e Zimmermann (2005), criticam o arranjo federativo brasileiro; e outros, como Castro (2005), que não reconhecem o município como ente da Federação, devido a sua posição subordinada a deliberações do Poder Legislativo

estadual, a sua não representação no Senado Federal ou, ainda, por não poderem propor emendas à Constituição, além de não possuírem Poder Judiciário.

O arranjo federativo trazido pela CF/1988 é reconhecido como inovador por esses e outros autores do direito constitucional, mas não lhe faltam críticas, já que que o "exótico sistema federativo tridimensional" da CF/1988 amplificou, em boa medida, as disputas e os dissensos em torno do pacto federativo e de sua matriz de responsabilidades e competências.[5] Esse quadro de matizes cinzas conforma a chamada crise do federalismo brasileiro, decorrente da demanda de se promover a coordenação, entre os três níveis de governo, das competências comuns, mas também das concorrentes. Assim,

> a crise do federalismo brasileiro deve ser encarada com um olhar atento a esse sistema de repartição de competências e ao seu funcionamento (ou não funcionamento), pois dele decorrem as principais deficiências nas relações intergovernamentais, que têm comprometido, de uma forma geral, a eficácia das políticas públicas no Brasil (Souza, 2006, p. 68).

No caso do planejamento territorial, a CF/1988, de fato, trouxe mais confusão do que esclarecimento, mais omissões e campos cinzentos do que clareza e objetividade. Em relação aos temas metropolitanos, apenas o art. 25 faz referência expressa às RMs, tão somente para dizer que poderão ser instituídas, assim como as aglomerações urbanas e as microrregiões, pelos estados, "para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum" (Brasil, 1988). Apenas nesse artigo a CF/1988 faz referência às RMs, às FPICs e à ideia subjacente de interesse comum.

Se em outros campos das políticas públicas, a necessidade de coordenação da ação pública entre os entes da Federação tem gerado tensões, conflitos e disputas, no campo do planejamento metropolitano, essa necessidade de coordenação fica evidente. Isso ocorre, de um lado, na judicialização da gestão metropolitana, que tem nos casos das RMs do Rio de Janeiro e de Salvador exemplos marcantes; e, de outro lado, na própria fragilização da gestão metropolitana e no papel pouco claro que desempenham as autoridades metropolitanas, em que elas não foram extintas ou absorvidas por outras instituições públicas.

Nesse quadro confuso e cheio de incertezas, se dá o desafio de viabilizar o financiamento da infraestrutura urbana nas RMs brasileiras. A seguir, serão abordadas três perspectivas ou possibilidades associadas ao financiamento público: *i)* relativa à estrutura fiscal brasileira, ao papel da União e às relações interfederativas; *ii)* os fundos de desenvolvimento metropolitanos; e *iii)* o quadro fiscal municipal,

5. Em Costa (2008), há uma discussão mais ampla sobre o federalismo brasileiro, com ênfase nas políticas urbanas e no ambivalente processo de descentralização da CF/1988.

destacando o desempenho do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (EC) (Brasil, 2001).

3.1 A estrutura fiscal brasileira, a União e as relações interfederativas

Num estudo publicado há alguns anos, Krause, Galindo e Costa (2012) buscaram identificar a contribuição do orçamento da União nos investimentos em infraestrutura social e urbana. As análises levaram em conta os recursos de investimento disponibilizados para funções específicas para todos os municípios do país, utilizando o recorte da Região de Influência de Cidades (Regic) (IBGE, 2008) como referência.

De modo geral, o estudo apontava o aumento crescente das aplicações diretas, em função, sobretudo, das dificuldades, em especial nos municípios de menor capacidade técnica e institucional, de se executar os investimentos de forma descentralizada. Naquele contexto de combate dos efeitos da crise financeira de 2008, esperavam-se um aumento da aplicação direta da União e um maior volume de transferências para municípios com maiores e melhores condições de realizar a execução dos recursos transferidos.

Até o final da década de 2000, houve um crescimento no investimento em infraestrutura urbana, por meio das funções saneamento e urbanismo, para as quais foram destinados o maior volume de recursos (Krause, Galindo e Costa, 2012, p. 222). Na distribuição desses recursos, apesar dos maiores valores *per capita* serem encontrados em municípios de menor nível hierárquico na rede de cidades brasileiras, os municípios mais beneficiados foram os metropolitanos de São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Salvador e Belo Horizonte, nessa ordem, com participação crescente no volume transferido.

Os recursos orçamentários da União, portanto, vêm desempenhando, no período recente, um papel importante no financiamento da infraestrutura urbana das áreas metropolitanas.

> Observa-se uma clara tendência de aumento da participação relativa dos municípios das metrópoles no montante dos valores transferidos e um expressivo aumento dos valores médios transferidos anualmente, aumentando, sobremaneira, a razão entre valores médios transferidos para municípios deste nível de centralidade e valores médios transferidos para municípios de níveis de centralidade inferiores (Krause, Galindo e Costa, 2012, p. 224).

Apesar disso, já se observava que o valor médio de recursos empregados pela União em investimento nas funções de infraestrutura social e urbana encontrava-se muito aquém das necessidades presentes, em especial nas áreas metropolitanas.

O período de expansão dos recursos orçamentários da União disponíveis para investimento em infraestrutura social e urbana, contudo, não se prolongou muito

para além dos anos iniciais da década de 2010, trazendo de volta a discussão sobre os limites do federalismo fiscal brasileiro, a qual havia sido atenuada pela expansão acelerada das receitas disponíveis para os governos locais, como destaca Orair (2016).

Segundo Orair (2016, p. 234), o "aspecto central a ser destacado é que um conjunto de fatores favoreceu uma expansão mais acelerada das receitas disponíveis na esfera municipal, a qual, por um certo tempo, amenizou restrições ao financiamento das políticas públicas". Com a desaceleração das transferências intergovernamentais decorrentes da crise financeira que se seguiu ao período anterior, os obstáculos ao financiamento público retornaram com vigor. Esses obstáculos se fazem sentir de forma ainda mais intensa no financiamento da infraestrutura urbana.

Ao analisar a composição das fontes de financiamento público na esfera municipal, observa-se que elas estão atreladas a bases de incidência mais sensíveis aos ciclos econômicos, sofrendo mais nos períodos recessivos e de baixo crescimento. Esse é o caso tanto das transferências intergovernamentais quanto da arrecadação própria dos governos locais. Registre-se, ademais, que a "volatilidade das receitas contrasta com uma estrutura rígida de gastos com elevado peso de despesas obrigatórias (gastos de pessoal), sobre as quais as autoridades fiscais possuem pouca margem de manobra para ajuste no curto prazo" (Orair, 2016, p. 234). Segundo o autor, isso faz com que a política fiscal assuma um viés pró-cíclico, colando-se, por assim dizer, às oscilações cíclicas da economia.

Em contraposição às fontes de receita tributária cuja base de incidência se mostra mais associada ao nível da atividade econômica, tributos com base de incidência formada pela renda e o patrimônio têm menor peso no conjunto da carga tributária brasileira, embora pudessem, segundo diversos autores (Orair, 2016; Carvalho Junior, 2016), oferecer uma base mais estável e robusta que poderia contribuir para o financiamento da infraestrutura urbana do país, em especial nas cidades que possuem maior *deficit* de infraestrutura e que possuiriam uma base tributária mais ampla, ou seja, os municípios-polo das RMs.

O que se observa no passado recente, contudo, é o aumento da participação dos tributos voláteis na composição da carga tributária brasileira, em todas as esferas orçamentárias. A carga tributária brasileira, que está na faixa dos 33% do produto interno bruto (PIB) – abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas considerada por alguns como elevada para um país em desenvolvimento –, tem uma participação pequena de tributos ligados à renda, ao patrimônio e à propriedade. Esse aspecto vai na contramão da experiência internacional que mostra como os impostos, sobretudo sobre a propriedade imobiliária, além de serem socialmente mais justos na medida em que não possuem o caráter regressivo de tributações que incidem sobre fluxos da produção de bens e serviços, constituem importantes recursos para financiar as políticas de desenvolvimento urbano.

Os gargalos do financiamento da infraestrutura no Brasil são parte do panorama mais amplo das restrições orçamentárias para o custeio das políticas públicas, sobretudo no contexto pós-CF/1988, em que o país vem/vinha construindo um estado de bem-estar social tardio, com uma agenda bastante ampliada. Essa construção conseguiu se beneficiar, especialmente nos anos 2000, por um ciclo expansivo da economia, mas vem enfrentando, nesta década, fortes restrições e ameaças de refluxos, que se farão sentir a partir de 2018, com a vigência da Emenda Constitucional do Teto de Gastos, que limita as despesas públicas pelos próximos vinte anos.

Em resumo, o Brasil tem um sistema tributário que: *i)* apresenta um problema estrutural de financiamento das políticas públicas, no qual a estrutura da despesa se mostra mais rígida, ao passo que a estrutura da receita é mais volátil; *ii)* se beneficia dos períodos ascendentes dos ciclos econômicos, mas contém um viés anticrescimento pronunciado à medida que faz menor uso relativo de tributos que geram menor impacto sobre a atividade econômica (impostos sobre a renda e a propriedade); *iii)* pouco colabora para o federalismo cooperativo, mantendo e estimulando conflitos entre os entes federativos; e *iv)* possui um perfil regressivo que se expressa tanto social quanto territorialmente.

No período pós-CF/1988, notadamente nos anos 2000, ao se olhar para a divisão do bolo das receitas disponíveis, constata-se o avanço da participação da esfera local, que chegou a 23%, em 2014, o que correspondeu a 7,2% do PIB (Orair, 2016, p. 243). Ao analisar a dinâmica que levou a esse salto, observa-se que ele se ancorou mormente na ampliação das transferências intergovernamentais, sobretudo daquelas condicionadas, as quais cresceram mais que a ampliação da arrecadação própria por parte dos governos locais.

Apesar desse crescimento expressivo, a transferência de competências para o nível local e a paralela ampliação das despesas e demandas não contribuíram para o fortalecimento da capacidade fiscal da esfera local. Soma-se a isso a enorme desigualdade das capacidades fiscais entre os entes da Federação, tanto estaduais quanto municipais, que é reforçada pela própria ancoragem do sistema tributário no nível da atividade econômica, favorecendo os entes que concentram a produção e os serviços.

Dessa análise, depreende-se que o sistema tributário brasileiro apresenta severas restrições para o financiamento das políticas públicas, em geral, e para a infraestrutura urbana, em particular, restando claro que tanto a aplicação direta dos recursos de investimento tem se deparado com limites quanto o sistema de transferências não tem sido capaz de fortalecer a capacidade fiscal dos níveis subnacionais e locais.

Nesse quadro de fortes restrições orçamentárias, o endividamento e as operações de crédito constituem instrumentos que poderiam viabilizar a realização de investimentos. No caso brasileiro, estados e municípios necessitam de autorização para firmar essas operações, o que depende, entre outras coisas, da análise de sua capacidade de endividamento.

No caso dos estados, aqueles onde estão as maiores RMs do país são justamente os que se encontram mais endividados: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais respondem por cerca de três quartos da dívida dos estados, que tem como principal credor a própria União (Mora, 2016).

A análise das contas estaduais mostra que um novo ciclo de endividamento teria se iniciado em 2008, tendo se intensificado em 2012, por meio de novas operações de crédito externas, com a União dando garantias financeiras ou envolvendo bancos públicos federais para isso. Desse modo, cerca de 80% da dívida dos estados é com a União (Mora, 2016).

Analisando as possibilidades de financiamento via endividamento, observa-se que há forte comprometimento de estados e municípios para contratação de novas operações de crédito. As finanças estaduais mostram-se comprometidas e foram afetadas pela crise econômico-financeira. Complementarmente, dado o quadro político-institucional ainda não equacionado no que diz respeito à gestão metropolitana e à titularidade das FPICs, os custos de transação e as garantias envolvidas na engenharia dessas operações não se mostram simples.

3.2 Os fundos de desenvolvimento metropolitanos

Esse quadro de incertezas em torno da dimensão institucional da gestão metropolitana reflete-se, como não poderia ser diferente, na experiência recente da constituição dos fundos metropolitanos.

O quadro 1 traz algumas informações sintéticas extraídas dos relatórios relativos às doze RMs que apresentam suas experiências recentes neste livro.

As experiências sintetizadas no quadro 1 correspondem aos casos mais avançados, reunindo RMs que estão buscando, a partir da vigência do EM (Brasil, 2015), adequar suas estruturas de gestão ao que estabelece a nova lei, com vistas a alcançarem a gestão plena.[6]

6. Para mais informações, consultar os relatórios de pesquisa disponíveis em: <https://goo.gl/7tMAzX>.

QUADRO 1
Fundos metropolitanos das RMs brasileiras (2017)

RM	Legislação do fundo	Gestão	Composição e estrutura	Características ou entraves relatados
Belo Horizonte	LCE nº 88/2006	Conselho Deliberativo da RM.	50% estado e 50% municípios.	Falta de transparência em relação às concessionárias de serviços metropolitanos.
Porto Alegre	Lei nº 6.652/1973	–	–	O fundo não atende aos interesses, e um novo sistema de financiamento está em discussão.
Recife	LCE nº 10/1994	Conselho de Desenvolvimento da RM.	Prevê diversas fontes.	Encontra-se em adequação ao EM, assim como o sistema de gestão.
Rio de Janeiro	PLC nº 10/2015	–	Prevê cooperação com organismos internacionais.	Em processo de discussão no âmbito da reestruturação da RM.
Salvador	LCE nº 41/2014	–	São três fundos setoriais distintos.	O município de Salvador se recusa a participar da gestão metropolitana.
São Paulo	LCE nº 1.139/2011	Conselho de Desenvolvimento, sob supervisão de Conselho de Orientação.	Por determinação constitucional, conta com recursos do estado e dos municípios.	–
Florianópolis	Não prevê fundo metropolitano.			
Goiânia	PL nº 3.725/2016	Conselho de desenvolvimento da RM.	Recursos do estado e dos municípios, além de outras fontes.	Fundo ainda não foi implantado.
Grande Vitória	LCE nº 318/2005	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória.	60% estado e 40% municípios. Prevê ainda outras fontes.	Empregou os recursos iniciais para a adequação da RM ao Estatuto da Metrópole (EM).
Grande São Luís	LCE nº 174/2015	Agência Executiva Metropolitana.	Prevê diversas fontes.	Recursos ainda com baixa disponibilidade.
Natal	Não prevê fundo metropolitano.			
Baixada Santista	LCE nº 815/1996	Agência da Baixada Santista.	50% estado e 50% municípios.	Orçamento reduzido e pouco direcionado a projetos da área social.

Elaboração do autor.

Exclui-se do quadro 1, e da possibilidade de constituição de um fundo metropolitano, o que seria (e vem sendo defendida como) a Área Metropolitana de Brasília (AMB), impedida de se constituir como tal por veto presidencial no EM. Essa situação peculiar que envolve o DF e os municípios goianos que compõem o que seria a AMB, traz dificuldades adicionais a uma das principais áreas metropolitanas do país, justamente aquela que vem sofrendo os maiores impactos socioespaciais de uma expansão urbana que pressiona a infraestrutura disponível, sobretudo de transporte público.

Uma breve leitura do quadro 1 mostra que os fundos metropolitanos, a exceção do caso da RM de São Paulo, que dispõe de maiores recursos e conta com contribuições previstas na constituição estadual, são incipientes ou frágeis, em termos institucionais e/ou financeiros, tendo recursos empregados, quando é o caso, na contratação de consultoria técnica para elaboração dos planos e estudos que subsidiam o planejamento metropolitano ou a adequação da RM ao EM, como foi o caso dos fundos das RMs de Belo Horizonte e da Grande Vitória.

No geral, as fontes de alimentação dos fundos não são definidas com precisão e sua alimentação não se encontra garantida. Mesmo nos casos em que há uma definição dos percentuais de contribuição, não há garantias de sua continuidade ao longo do tempo, pois são contribuições voluntárias. A RM de Belo Horizonte, por exemplo, que tem um fundo que contribuiu para a elaboração do plano metropolitano e para os estudos do macrozoneamento, já registra inadimplência. Sem uma base jurídico-institucional mais forte, não há como contar com o fundo como fonte de financiamento para investimentos vultosos.

Além disso, as características socioeconômicas, ambientais, fiscais e político-institucionais dos municípios metropolitanos são muitos desiguais. Trata-se de um desafio tornar viável um arranjo de cooperação que parte de bases (entes) tão assimétricas. Há municípios com baixa densidade econômica e demográfica porque lidam com profundas restrições ao uso do solo, por exemplo, por terem áreas no entorno de mananciais de abastecimento, de modo que têm uma base tributária limitada, deparando-se ainda com reduzidas possibilidades de desenvolvimento. Há municípios de alta densidade demográfica, mas baixo dinamismo econômico, que abrigam populações de baixa renda e elevados níveis de vulnerabilidade, onde se mostra elevada a demanda por infraestrutura urbana, sem que os governos locais tenham base orçamentária e condições financeiras e econômicas de ensaiar qualquer solução minimamente consistente. Há, ainda, municípios que apresentam alto dinamismo econômico, melhores capacidades fiscais e institucionais, que se beneficiam de sua posição de polo regional, mas que não compreendem a peculiaridade e as responsabilidades atinentes a essa posição central. É nesse contexto de condições estruturais desiguais que devem se estabelecer as bases da cooperação interfederativa. Difícil imaginá-lo sem algum nível de *enforcement*.

Ao menos naquelas áreas metropolitanas que desempenham um papel mais relevante no ordenamento territorial do país seria importante a construção de regulações, instrumentos e estratégias que oferecessem um quadro institucional e regulatório que possibilitasse a efetividade do planejamento e da gestão metropolitana. O EM ressente-se da falta de articulação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e, ao tratar todas as RMs como se fossem homogêneas, comete equívoco similar ao da CF/1988, que desconsidera a

heterogeneidade dos municípios brasileiros, tratados todos da mesma forma e elevados todos ao *status* de ente da Federação. Retoma-se esse ponto adiante.

Enquanto esse quadro persiste, os fundos metropolitanos tenderão a ser instrumentos frágeis, mantendo-se como mais consistentes aqueles fundos setoriais dedicados ao equacionamento de questões operacionais e econômico-financeiras associadas a alguma FPIC em particular, como é o caso notório dos fundos setoriais de transporte, considerados como os mais bem-sucedidos do país.

3.3 O quadro fiscal municipal e suas possibilidades

As capacidades fiscais dos governos municipais que compõem uma RM são muito desiguais, como já foi visto. Em geral, o município-polo da RM apresenta indicadores fiscais melhores, possuindo tanto níveis de arrecadação tributária mais elevados quanto maior capacidade de endividamento. Contudo, não cabe a esse município, de forma isolada, comprometer-se com o financiamento da infraestrutura metropolitana.

No que tange às finanças locais e ao uso de recursos associados à aplicação de instrumentos previstos no EC, diversos autores têm convergido no sentido de defenderem a importância de uma valorização do IPTU, ainda que nutram diferentes expectativas em relação às possibilidades de aplicação dos instrumentos de política urbana.

Uma das principais características das receitas tributárias próprias dos municípios brasileiros diz respeito à crescente participação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS-QN) no bolo das receitas, com perda de participação do IPTU. Esse fato pode estar associado ao recente ciclo expansivo da economia brasileira, mas também tem a ver tanto com deficiências nas estruturas de cobrança do IPTU quanto com a própria resistência aos impostos que incidem sobre renda e propriedade, como apontam autores como Orair (2016).

O IPTU corresponde a menos de 0,5% PIB brasileiro, e sua arrecadação se concentra em poucos municípios que possuem maior potencial arrecadador, a saber, municípios que ocupam níveis hierárquicos mais elevados na rede de cidades. Em 2014, o município de São Paulo respondeu pela arrecadação de cerca de um quarto dos recursos recolhidos nacionalmente com o IPTU.

Entre 2003 e 2014, o imposto caiu de quase um terço do total da arrecadação própria municipal para pouco mais de um quinto, espaço orçamentário que foi ocupado pelos avanços do ISS e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Diversos investigadores argumentam que a cobrança de IPTU, no Brasil, encontra-se abaixo de seu potencial, seja em comparação com o que se observa em outros países em desenvolvimento, seja considerando as estimativas do que seria o estoque de patrimônio imobiliário no país (Orair, 2016; Carvalho Junior, 2016).

Diversos problemas associados à própria estrutura de cobrança do IPTU concorrem para esse quadro: a baixa cobertura e a desatualização dos cadastros imobiliários municipais; a defasagem das plantas genéricas de valores (ou plantas de valores venais) e sua desatualização sistemática; e as fragilidades no controle de inadimplência do imposto. Segundo Carvalho Junior (2016, p. 223), "a defasagem avaliatória talvez seja, de uma maneira geral, a principal causa do baixo desempenho do IPTU no Brasil". Isso parece afetar, sobretudo, o componente predial do imposto.

> No Brasil, é importante ressaltar que os indicadores de inadimplência costumam ser muito altos, notadamente no IPTU territorial (aplicado a terrenos) por quatro principais motivos. Primeiro, os terrenos têm identificação do contribuinte muito mais problemática porque o próprio não habita a propriedade tributada. Segundo, áreas cadastradas como grandes terrenos muitas vezes são loteamentos irregulares, estando o contribuinte cadastrado completamente desatualizado. Terceiro, terrenos costumam ter alíquotas do IPTU bem maiores e, consequentemente, valores muito mais altos de IPTU lançado, o que induz a inadimplência. Por último, diante de todos esses problemas elencados e a pouca expectativa de punição pela inadimplência, há o comportamento especulativo por parte dos proprietários de terrenos. Estes costumam esperar receber incentivos fiscais, renegociações de dívida ativa de forma vantajosa, desapropriações lucrativas, alterações urbanísticas e apreciação rápida do valor da terra, entre outras situações (*op. cit.*, p. 225).

Considerando a estimativa segundo a qual há um potencial de ampliação da cobrança de IPTU da ordem de 0,4% do PIB (Orair, 2016, p. 262), e tendo-se em conta que o IPTU representa algo em torno de 0,45% do PIB, o que está sendo dito é que a cobrança de IPTU no país tem potencial para ser praticamente dobrada, o que certamente contribuiria para melhorar a capacidade fiscal dos municípios brasileiros.

O aproveitamento desse potencial seria importante para que os municípios ampliassem seu protagonismo no que diz respeito ao financiamento da infraestrutura urbana, mas o que dizer das outras fontes de financiamento diretamente associadas à valorização do patrimônio imobiliário das cidades brasileiras?

Como visto anteriormente, houve uma significativa valorização do estoque imobiliário urbano no Brasil nos anos 2000. Justamente nesse período, com o início da vigência do EC, alguns instrumentos de política urbana passaram a estar disponíveis para aplicação por parte dos municípios brasileiros, tendo seu reconhecimento jurídico garantido.

Apesar da existência desses instrumentos, sobretudo da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e das operações urbanas consorciadas, e da conjuntura favorável para o mercado imobiliário, o que se observou nesse período foi que poucos municípios os regulamentaram e utilizaram.

Utilizada em alguns municípios desde antes da vigência do EC, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso vem sendo empregada ainda em poucos municípios de maior capacidade institucional, e o montante arrecadado, mesmo nessas localidades, não se mostrou elevado. Em São Paulo, o volume ficou abaixo de 3,0% da arrecadação do IPTU. Os valores arrecadados não são suficientes para sustentar níveis consistentes de investimento em infraestrutura urbana, ainda que em alguns casos haja potencial econômico para isso.

No caso das operações urbanas consorciadas, apesar da existência de legislações regulamentadoras bem elaboradas, não vêm sendo gerados fluxos financeiros contínuos, e há uma avaliação de que os recursos investidos nas áreas que são objeto dessas operações superam a receita obtida por meio dos leilões dos certificados de potencial adicional de construção (Cepacs) (Carvalho Junior, 2016).

Entre 2004 e 2012, a Operação Consorciada Água Espraiada realizou leilões de Cepacs nos quais o valor máximo atingido foi de R$ 1.282/m² (inferior ao valor da terra, estimado acima de R$ 7.000/m²). Os valores arrecadados na operação foram integralmente investidos na própria região – uma região de alto padrão socioeconômico, que se beneficiou ainda mais dos investimentos recebidos (da ordem de R$ 366 milhões) (Carvalho Junior, 2016).

Provavelmente, para alguns investigadores e para agentes econômicos imobiliários, a operação pode ser avaliada como bem-sucedida, figurando como um *case* a figurar numa lista de *best practices*. Contudo, uma análise cuidadosa dos investimentos, conforme suas fontes de financiamento, *vis-à-vis* a valorização imobiliária possibilitada pela operação pode, numa perspectiva crítica, denunciar seu caráter regressivo, uma vez que os recursos públicos teriam contribuído com a valorização de ativos imobiliários de segmentos de alta renda, com um elevado custo de oportunidade no que diz respeito ao investimento em áreas mais carentes de infraestrutura, onde haveria o potencial de beneficiar uma maior parcela da população.

Ao analisar o potencial dessas e de outras modalidades de financiamento da infraestrutura urbana, a partir da aplicação de instrumentos previstos na ordem jurídica brasileira, os autores pesquisados convergem quanto ao papel potencial do IPTU e mostram-se menos otimistas quanto ao potencial das outras alternativas. Carvalho Junior, nesse sentido, é categórico.

> Apesar de todas as virtudes teóricas dos instrumentos do Estatuto da Cidade, notadamente a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o IPTU progressivo no tempo, não se pode afirmar que seu fortalecimento possui atualmente grande potencial de reforçar o financiamento do desenvolvimento urbano (Carvalho Junior, 2016, p. 228).

Além desses instrumentos, taxas e contribuições eventuais também têm sido citadas na literatura nacional e internacional como fontes potenciais de recursos para financiamento da infraestrutura urbana, como é o caso das contribuições de melhoria – instrumento previsto na ordem jurídica brasileira – e de outros que buscam capturar parte da valorização dos ativos imobiliários em decorrência de investimentos em infraestrutura urbana, notadamente em transporte público.

Há exemplos bem-sucedidos de cobranças dessas fontes eventuais de receitas no subcontinente sul-americano, com destaque para o caso colombiano (Medelín e Bogotá), e em países asiáticos, como a Índia. No Brasil, porém, ainda não há registros de uso desses instrumentos de forma robusta e regular.

Parte da literatura sustenta que há uma valorização imobiliária significativa quando se realizam investimentos em infraestrutura, afetando o território urbano-metropolitano de forma diferenciada e com forte componente regressivo, como argumentado anteriormente. Apesar disso, há na literatura evidências de que esses investimentos, sobretudo em mobilidade urbana, que tendem a ter uma disponibilidade territorial desigual no território, geram efeitos igualmente diferenciados, variando de impactos negativos nos ativos imobiliários, quando os imóveis estão próximos de estações de trem ou metrô, por exemplo, a impactos positivos mais pronunciados, sendo necessário o desenvolvimento de modelos sofisticados de cálculo e checagem dessas variações, antes da publicização dos projetos de implantação de infraestrutura, para que se possa estimar sua direção e amplitude.[7]

Ainda que teoricamente haja potencial de arrecadação de recursos e de captura de mais-valia em investimentos de infraestrutura, o fato é que se faz necessário desenvolver capacidade e tecnologia para que se consiga implementar esse tipo de instrumento. Se esse é um caminho alternativo a ser trilhado, inclusive para que os investimentos em infraestrutura urbana sejam progressivos (ou menos regressivos), faz-se necessário investir em capacidade técnico-institucional para que isso se viabilize.

3.4 Por uma matriz interfederativa de responsabilidades

Considerando todos os elementos apresentados nesta seção e neste capítulo, fica difícil imaginar uma solução para o desafio do financiamento metropolitano, em geral, e para o financiamento da infraestrutura urbana, em especial, que não possa contar com a participação de todos os entes federativos envolvidos. A superação dos desafios associados à questão metropolitana, incluindo a dimensão econômico-financeira, passa pela coordenação de ações, pela cooperação intergovernamental, por um pacto em torno do desenvolvimento metropolitano que se estabeleça a partir de uma matriz interfederativa de responsabilidades.

7. Ver, por exemplo, Forouhar e Hasankhani (2018), sobre o caso do metrô de Teerã.

A construção dessa matriz se ancora no reconhecimento, expresso no acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), relativo à Ação de Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842, sobre o caso da titularidade do saneamento básico na RM do Rio de Janeiro, que estabelece que a gestão das FPICs deve ser feita por meio da cooperação interfederativa.

O EM também reforça esse entendimento e reconhece a cooperação interfederativa como o caminho a ser trilhado na gestão e governança metropolitanas – ainda que não determine a forma jurídico-institucional dos arranjos necessários.

Em analogia à matriz de atribuição de responsabilidades utilizada na elaboração e implementação de projetos, uma matriz dessas deve permitir que estejam claramente definidas e pactuadas, entre os entes da federação implicados na gestão e na governança metropolitanas, suas funções e responsabilidades.

O EM não foi capaz de avançar nessa direção, provavelmente porque avançar nessas definições implica repactuar a Federação, sobretudo no que diz respeito aos municípios inseridos em RMs. Por exemplo, o tema da autonomia municipal deve ser revisitado, ao menos na questão dos municípios inseridos em espaços metropolitanos. Se o STF reconhece a peculiaridade de espaços que englobam mais de um município, no qual há o compartilhamento de funções públicas, demandando soluções conjuntas, não pode um município – e muito menos um município-polo de RM – ter o poder discricionário de aderir ou não aos arranjos que precisam ser construídos.

A CF/1988 peca por tratar os municípios como se fossem homogêneos. O EM incorpora esse pecado – talvez porque não fosse possível agir de outra forma – e o reproduz na escala regional, ao lidar com as RMs como se elas fossem a mesma coisa, englobando ainda as aglomerações urbanas e as microrregiões em sua abrangência.

A ausência de uma articulação entre a política regional e a política de desenvolvimento urbano-metropolitano acaba tornando mais complexa a solução dessas questões. Se o EM tivesse proposto alguma categorização das RMs brasileiras, segundo sua importância para o sistema urbano do país, as soluções propostas para esses espaços seriam específicas, envolveriam menos atores sociais e políticos e não alimentariam o processo de metropolização institucional, que só serve para descaracterizar a regionalização metropolitana como instrumento, ao mesmo tempo, de planejamento regional e ordenamento territorial, na escala nacional, e de desenvolvimento urbano e metropolitano, com foco no planejamento e na gestão das FPICs, nas escalas regional e local.

Uma matriz de responsabilidades que tenha esses espaços metropolitanos de *status* nacional/federal como foco de construção envolveria a União, os estados e

os municípios metropolitanos, diferenciados conforme uma tipologia mínima que levasse em conta seu nível de polarização de riqueza, renda e fluxos de pessoas, produtos e serviços, seus atributos socioeconômicos, suas bases e dinâmicas produtivas e seus atributos ambientais.

Uma construção pactuada dessa envergadura, sabidamente nada trivial, deve basear-se na clara definição do papel, das atribuições e responsabilidades de cada ente, seja em aspectos relacionados ao planejamento e à gestão das FPICs, seja no que diz respeito aos arranjos fiscais e econômico-financeiros para favorecer o desenvolvimento urbano-metropolitano, sobretudo em relação aos investimentos necessários para dotar o espaço metropolitano de infraestrutura adequada.

Uma solução homogênea que abarque todas as RMs criadas pelos estados, as aglomerações urbanas e as microrregiões, tal como propõe o EM – com o intuito de regulamentar o art. 25 da CF/1988 –, mostra-se muito frágil. As razões disso são a diversidade de casos concretos, situações específicas e peculiaridades existentes no vasto território nacional e no fragmentado campo da gestão metropolitana, que já conta com 83 áreas metropolitanas, entre RMs e Rides, envolvendo mais de mil municípios, conforme acompanhamento feito pelo Ipea, na data de referência de 31 de janeiro de 2018.[8] Não bastassem esses motivos, as restrições orçamentárias e financeiras para o financiamento público exigem que se estabeleçam prioridades e que haja uma estratégia responsável.

Nessa matriz de responsabilidades, a União deve ter claras as suas obrigações para cada perfil de RM, Ride ou aglomeração urbana. Sobretudo nas principais RMs, aquelas que possuem uma posição estratégica no sistema urbano nacional, a União deve contribuir para o financiamento de sua infraestrutura, em especial no setor de transporte público, que apresenta os piores indicadores se comparados a outras FPICs. Num mundo cada vez mais metropolitano, em que a China, por exemplo, tem planejado a reconstrução da chamada "rota da seda", com novos espaços metropolitanos que abrigarão milhões de pessoas, não perceber a importância estratégica dos principais núcleos urbanos do país e não os utilizar como plataformas de desenvolvimento é desperdiçar oportunidades (Harvey, 2016).

O papel da União compreende funções político-institucionais e funções econômico-financeiras. Em termos político-institucionais, a União tem funções associadas à *macrorregulação* do planejamento e da gestão metropolitanas e dos arranjos necessários para a efetivação de um federalismo cooperativo de fato. Essa tarefa está parcial e insatisfatoriamente realizada, a despeito do EC, do EM e da própria Lei dos Consórcios Públicos (Brasil, 2005). Como visto aqui, há mais zonas cinzentas e incertezas do que claras orientações e estímulos para se associar

8. Levantamento feito no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil. Mais informações disponíveis em: <www.brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

e cooperar. Além disso, nas RMs, é necessário equacionar os pontos que ainda geram conflitos entre os entes da Federação.

Ainda no campo político-institucional, a União deve exercer o papel de *macrocoordenação* do desenvolvimento brasileiro em suas diversas escalas. Num país das dimensões que o Brasil tem e com sua diversidade regional, socioambiental e cultural, é fundamental, inclusive para os investidores privados, como se verá na seção seguinte, que se tenha clareza quanto aos investimentos prioritários para promover o desenvolvimento. O país ressente-se de um projeto de desenvolvimento nacional que contenha uma articulação das várias escalas espaciais e que sirva de base para se pactuar e distribuir as competências, as atribuições e as responsabilidades que se fazem necessárias (Steinberger e Costa, 2017).

No que diz respeito ao campo econômico-financeiro, ainda que de forma dissociada ou insuficiente articulada com as funções de *macrorregulação* e *macrocoordenação*, a União tem desempenhado um papel relevante. Ingram, Liu e Brandt (2013) sustentam que o governo central, em muitos países, tem um papel importante nesse campo, salientando que tal papel se faz necessário em contextos estratégicos. Seguramente, esse é o caso do desenvolvimento urbano-metropolitano do Brasil.

O papel da União tem se dado e pode se dar por meio da aplicação direta de recursos, por meio das transferências intergovernamentais ou assumindo a responsabilidade por dar garantia às operações de crédito. São funções que a União já desempenha. O que falta é assumi-las de forma clara, no âmbito de uma matriz de responsabilidades, em um arranjo diferenciado para as várias áreas metropolitanas e aglomerações urbanas do país. A imprecisão quanto ao papel da União alimenta o processo de metropolização institucional à medida que sinaliza um apoio indiscriminado da União aos municípios metropolitanos. Esse apoio, contudo, sequer se realiza de forma ampla e acaba se concentrando, como já foi visto, em algumas das principais RMs, por meio de transferências intergovernamentais para seus municípios-polo, sem que esses precisem pactuar suas responsabilidades relacionadas ao território que polarizam.

As esferas estadual e municipal, por seu turno, não devem ter na dimensão econômico-financeira dos projetos de infraestrutura urbana o seu principal papel na matriz de responsabilidades. Essa atribuição deve ser, sobretudo, associada à dimensão técnico-institucional. Estados e municípios, entretanto, também devem contribuir com os recursos necessários, em especial os governos estaduais, que contam com bancos públicos e podem aportar sua experiência com vistas ao desenvolvimento de soluções financeiras, e os municípios-polo das áreas metropolitanas, que têm mais recursos técnicos e melhores condições de aportar recursos financeiros.

No caso dos entes locais, a matriz de responsabilidades deve considerar a heterogeneidade dos municípios metropolitanos. Isso não quer dizer que todos os

municípios metropolitanos não devam ter funções e atribuições a desempenhar. O atual arranjo, em que os municípios querem os eventuais bônus e o *status* de serem metropolitanos, sem assumirem os custos e os compromissos associados às funções públicas compartilhadas, é totalmente disfuncional, ineficiente e ineficaz. Todos os municípios, portanto, devem ter funções e atribuições na promoção do desenvolvimento metropolitano.

Conforme será retomado na seção final, os municípios metropolitanos devem ter suas estruturas e capacidades fiscais transformadas, o que favorecerá o aumento das receitas tributárias próprias, com a valorização do IPTU e o aumento da capacidade de alavancar recursos por meio de cobrança de taxas e contribuições e também da realização de operações de crédito.

Construir e pactuar, de forma acordada, uma matriz de responsabilidades que envolva a União, os estados e os municípios não é simples. Praticamente após trinta anos de vigência da CF/1988, isso ainda não foi feito, o que sugere que há resistências por parte de atores sociais, políticos e agentes econômicos, talvez por não compreenderem os processos que se encontram em curso e desconhecerem o potencial de ganhos existente. A construção dessa matriz se contrapõe a uma atuação focada em interesses (corporativos/institucionais) limitados e de curto prazo e convida a todos para um projeto de futuro mais ambicioso.

Esse tipo de construção pactuada favorece a articulação institucional dos atores locais, com efeitos positivos na cultura organizacional e na confiança recíproca entre governos locais, instituições e empresas/investidores. Os consórcios públicos são exemplos de arranjos institucionais que expressam a ideia de uma matriz de responsabilidades. Os consórcios podem oferecer soluções/alternativas para o financiamento das políticas públicas e há exemplos bem-sucedidos no país, embora ainda sejam uma experiência relativamente pouco difundida, exceto em alguns setores específicos.

Articulações institucionais de maior densidade demandam a clara definição sobre quem são os atores e agentes envolvidos e quais suas funções e atribuições. É exatamente isso que será visto na seção seguinte, onde são consideradas as possibilidades do financiamento privado.

4 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: OPORTUNIDADES E CONDICIONANTES NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO

As restrições fiscais associadas ao financiamento público, o estoque do *deficit* de infraestrutura urbana existente e as pressões do modelo de urbanização contribuem para que o setor privado seja depositário de muitas expectativas no enfrentamento dos gargalos do financiamento da infraestrutura urbana.

A provisão de infraestrutura nos países ocidentais, no século XIX e princípios do século XX, ainda era feita quase que exclusivamente pelo setor privado. A crescente percepção das falhas de mercado associadas à formação de monopólios naturais fez crescer o entendimento de que a provisão da infraestrutura deveria ser pública. Essa compreensão perdurou por boa parte do século XX, sobretudo no contexto em que o setor público era o único que apresentava condições de disponibilizar o volume de recursos necessários para inversão em infraestrutura urbana, econômica e social, muitas vezes de forma associada a políticas macroeconômicas de orientação keynesiana.

No quarto final do século XX, uma combinação de fatores, associada ao que seriam falhas de governo (em espelho às falhas de mercado) e ao volume de investimentos necessários para a ampliação da infraestrutura e ao interesse empresarial para sua provisão e financiamento, fez com que crescessem, no mundo inteiro, a participação do setor privado no financiamento desse tipo de serviço público, cumprindo vários papéis nesse campo (do desenho à provisão e operação dos sistemas).

Hoje, em paralelo ao reconhecimento de que o setor privado pode ter um papel importante a desempenhar na provisão de infraestrutura, há o entendimento de que, nesse campo, são também imprescindíveis ações regulatórias, com vistas à ampliação da eficiência econômica dos sistemas e de sua sustentabilidade, tendo como objetivo maior a dotação de serviços de qualidade para a população.

O fato de boa parte da infraestrutura urbana envolver a formação de monopólios naturais, seja em função da construção de redes integradas de grande porte, seja pelo controle centralizado das operações, seja pelas economias de escala, faz com que a participação do setor privado em relação à provisão e operação seja um tema complexo.

Alguns autores argumentam que essa complexidade se aprofundou após a crise financeira de 2008. Há um processo de *financeirização* no capitalismo contemporâneo, e a crise mais recente, com suas raízes no sistema financeiro, expôs os riscos em investimentos que não estão atrelados a ativos genuínos e a garantias de receitas efetivas. Haveria, portanto, uma "nova" concepção da infraestrutura como ativo financeiro, que envolveria maiores garantias para os investimentos privados (Christopher, 2015; O'neill, 2018).

Considerando isso, a análise das oportunidades e condicionantes da participação do setor privado na provisão, manutenção e operação de sistemas de infraestrutura urbana deve se remeter ao processo de *financeirização* e às suas características e limites.

Há diferentes modalidades de participação do setor privado no desenvolvimento de infraestrutura urbana, variando da privatização às *joint ventures*, às diferentes formas de concessão e ao estabelecimento de parcerias público-privadas.

O setor privado pode assumir diferentes funções no que diz respeito à infraestrutura. Pode contribuir no desenho e no desenvolvimento dos projetos; na execução de obras de reforma, reabilitação ou construção de suportes ou redes; na elaboração da engenharia financeira necessária ou no financiamento das obras, equipamentos e serviços necessários; na manutenção dessas obras, como também dos equipamentos e dos serviços, inclusive de gestão; e na operação dos sistemas.

Quaisquer que sejam as funções, faz-se necessário que haja uma estrutura regulatória, que pode ser construída ou desenhada para cada caso, mas que possua uma institucionalidade clara, com a definição dos agentes envolvidos, de seus papéis e de quem fará o acompanhamento, ou seja, qual a entidade regulatória independente que irá cuidar para que os padrões estabelecidos no contrato sejam cumpridos. A noção de matriz de responsabilidades é aqui retomada, no âmbito dos projetos a serem financiados por meio das associações com o setor privado.

A depender das funções envolvidas numa solução com o setor privado, aspectos como o acompanhamento das obras e da contratação de equipamentos e serviços, a entrega dos produtos ou a prestação dos serviços deverão ser monitorados e avaliados, conforme padrões contratualmente estabelecidos, os quais afetarão os mecanismos de remuneração, por parte dos usuários e/ou por parte dos governos.

Portanto, o envolvimento do setor privado no campo da infraestrutura urbana tende, especialmente com o avanço do processo de *financeirização*, a demandar a progressiva construção de um amplo e complexo quadro institucional, que não se esgota na edição de normas gerais para celebração de convênios e PPPs.

Segundo alguns especialistas, mais do que normas gerais, que não chegam a ser imprescindíveis, deve-se ter clareza quanto ao projeto que será desenvolvido com a participação do setor privado, de modo que haja transparência e segurança para os investidores. Essa clareza de projeto envolve o conhecimento e a compatibilização com um quadro normativo mais amplo, que passa pela sua convergência com as leis de ordenamento territorial e com a legislação ambiental.[9]

Com ou sem uma lei de PPPs, faz-se necessário um robusto sistema de regulação, envolvendo uma estrutura (agência) de regulação, a qual deve ser capaz de arbitrar entre interesses do governo, do setor privado e dos usuários.

9. Essa é a posição, por exemplo, da advogada Monique Bolmin, especialista internacional no tema das PPPs, integrante de um recente curso organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Do ponto de vista normativo, o Brasil possui, há mais de duas décadas, normas gerais que orientam as concessões, como as Leis Federais nºs 8.987 e 11.079 (Brasil, 1995; 2004), e as PPPs.

As PPPs se formalizam por meio de contratos de concessão patrocinada, nos quais há contraprestação pecuniária do setor público, e de concessão administrativa, em que a administração pública é usuária direta ou indireta, podendo envolver a execução de obras ou o fornecimento/instalação de bens.

No Brasil, as PPPs se celebram por meio de contratos de duração mínima de cinco anos e máxima de 35 anos, envolvendo recursos superiores a R$ 10 milhões. O contrato de uma PPP envolve, ainda, a repartição dos riscos entre as partes envolvidas, o estabelecimento dos mecanismos de acompanhamento, remuneração, penalização e avaliação do desempenho do parceiro privado, envolvendo parâmetros, atividades regulares de supervisão e monitoramento, dentro do cronograma de execução contratual.

Para além das normas específicas, as PPPs, no Brasil, são ainda reguladas por um grande número de normas que incluem aspectos financeiros, operacionais e técnicos. Ainda que abram espaço para diferentes arranjos remuneratórios e prevejam formas de proteção para os investidores e as instituições financeiras, a celebração de contratos com o setor público deve observar, entre outros aspectos, a sustentabilidade fiscal dos contratos (e seus impactos), observados os limites derivados da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000).

A diversidade de modelos de negócios, a busca pela redução dos custos de investimento e os aspectos associados à sustentabilidade fiscal são algumas das características positivas da experiência brasileira. Nela há casos bem-sucedidos, nos quais se constituíram estruturas institucionais inovadoras, com a participação de agências, unidades de PPPs, conselhos gestores, assessorias jurídicas e tribunais de contas.

Apesar da existência de marcos legais consolidados e de experiências bem-sucedidas, a participação de investimento privado na disponibilização de infraestrutura urbana, no Brasil, ainda está aquém de seu potencial e das necessidades, em especial nos espaços metropolitanos e nas aglomerações urbanas.

No caso do transporte metroviário, que é aquele que exige o maior volume de recursos para sua implantação,[10] as experiências mais destacadas encontram-se nas RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo, que possuem a maior rede de transporte metroviário do país. No caso do Rio de Janeiro, a privatização do sistema metroviário e do trem suburbano ocorreu em 1997. A operação do sistema dá

10. Segundo Ingram, Liu e Brandt (2013, p. 357), os valores variam de US$50 milhões/km, para trechos de superfície, a US$ 180 milhões, para trechos subterrâneos.

um retorno que a torna sustentável, e os investimentos em ampliação da rede, no passado recente, tiveram fonte pública e foram associados à agenda de grandes eventos, iniciada com os Jogos Panamericanos, em 2007.

No caso da RM de São Paulo, em 2006, deu-se a assinatura de uma PPP, com concessão patrocinada, tendo como objeto contratual a operação da Linha 4 (Amarela) do metrô. Os investimentos com as obras civis, bem como o fornecimento e a implantação de parte dos sistemas ficaram a cargo do estado de São Paulo. A compra da frota de trens e outros sistemas operacionais ficaram com o consórcio vencedor da licitação internacional.

Na documentação técnica, explicita-se o esforço de se fazer uma modelagem de divisão de riscos que tornasse o investimento mais atrativo para o setor privado, sendo que havia incerteza em relação à demanda projetada. Para a Fase I, por exemplo, a demanda projetada era de pouco mais que 700 mil passageiros/dia, estimativa que foi superada.

Considerando o objeto contratual, a matriz de responsabilidades do projeto e as estimativas, pode-se dizer que a Linha 4 do metrô paulista vem cumprindo seus objetivos. Isso não quer dizer que se trata de um modelo a ser replicado ou que as soluções ali encontradas possam ser reproduzidas em outros contextos. Há que se levar em conta, em especial, o fato de que parte pesada dos investimentos necessários para a implantação da linha foram suportados pelo tesouro estadual, o que não é uma realidade que se encontra nas RMs brasileiras como um todo.

Além dessa experiência, há outras, na própria RM de São Paulo, em que o uso de PPPs integrais não têm sido suficientes para lidar com os problemas encontrados na implantação dos projetos. Na Linha 6 do metrô (Laranja), tanto o setor público quanto o setor privado tiveram dificuldades. O setor público enfrentou problemas jurídicos associados às desapropriações, que afetaram o cumprimento do cronograma. Do lado das empresas que controlam o consórcio Move São Paulo, problemas creditícios impediram o cumprimento do contrato. Sem créditos subsidiados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as obras foram paralisadas em setembro de 2017.

Tanto na experiência internacional, latino-americana, quanto na experiência brasileira, os principais desafios associados à participação do setor privado no financiamento da infraestrutura urbana, notadamente via PPPs, podem ser categorizados como: *i)* econômico-financeiros; *ii)* técnico-operacionais; e *iii)* político-institucionais.

Do ponto de vista econômico-financeiro, há desafios associados à alavancagem de recursos; à construção de uma engenharia financeira eficiente e eficaz, sem se subestimar os riscos diversos e/ou comprometer a sustentabilidade fiscal; à cons-

trução de soluções adequadas ao próprio quadro jurídico brasileiro; e à redução dos custos, inclusive dos custos operacionais e transacionais.

O maior desafio, nessa categoria, tem a ver com o levantamento dos recursos necessários para fazer frente aos investimentos, sobretudo recursos privados. No Brasil, os recursos têm se mostrado limitados, e mesmo os investimentos privados vêm sendo feitos com recursos adquiridos via operações de crédito com instituições públicas. Atrair capital externo para esses investimentos é um desafio. Entre outros autores que sustentam o mesmo, O'neill (2018, p. 19) afirma que

> certamente, há barreiras formais a investimentos em países que não fazem parte da OCDE: nossos informantes relatam que as agências de risco utilizam os limites da comunidade da OCDE como fronteiras rígidas para acesso ao mundo dos investimentos em infraestrutura, e que os gestores dos fundos acabam relutando em investir nos países que não fazem parte da OCDE.

Desse modo, conseguir investidores em condições de aportar os recursos necessários é um desafio que se associa a outros e reflete também problemas técnico-operacionais e político-institucionais.

Do ponto de vista técnico, faz-se necessário que se desenvolvam projetos consistentes e que traduzam a priorização por parte do(s) parceiro(s) público(s). Os projetos precisam partir de uma tomada de decisão consistente, que não vai se alterar no curto prazo, afinal esses projetos tomam tempo para se efetivarem. Devem ter forte embasamento técnico, sobretudo quando se trata de propor a implantação de redes de transporte que impliquem a definição de linhas, ramais, estações, terminais e integração com outros modos de transporte.

Essas decisões devem estar embasadas em estudos realistas, gerando projeções de demanda que reduzam os riscos da implantação de sistemas que ficarão ociosos e gerarão a demanda por renegociação de contratos.

Tanto a excessiva renegociação dos contratos quanto o uso de PPPs para fins políticos ou de manipulação das finanças públicas são alguns dos problemas técnicos e políticos com os quais se deparam projetos que precisam ser viabilizados via contratos de concessão.

Uma das vantagens desse tipo de parceria é a possibilidade de se reverter para a sociedade os ganhos de eficiência econômica gerados pela operação privada desses sistemas. Esses ganhos permitem a ampliação da cobertura da infraestrutura ou a redução das tarifas pagas pelos usuários. Deficiências técnicas e problemas político-institucionais podem fazer com que essas vantagens se percam.

Ao fim e ao cabo, o papel da dimensão institucional é fundamental, seja em termos dos processos decisórios que levam à escolha de determinado projeto, para o qual a legitimidade do ente público tem um papel importante; seja na elaboração

desses projetos, de forma tecnicamente adequada e realista; seja no desenvolvimento do quadro normativo necessário para dar segurança e deixar clara a matriz de responsabilidades associada ao projeto; seja, sobretudo, no desenvolvimento, na implantação e operação dos sistemas de regulação, no acompanhamento, na avaliação e no controle das obras e dos serviços contratados.

O ambiente institucional, o quadro normativo – não apenas no que diz respeito às normas que regulam concessões e PPPs mas também leis setoriais, marcos jurídicos específicos e leis ambientais e urbanísticas – e o sistema e a estrutura de regulação, por meio das instituições envolvidas, inclusive aqueles de arbitragem dos interesses em jogo, todo esse campo político-institucional é fundamental para que essas parcerias sejam exequíveis e atrativas.

Nesse sentido, as concessões, parcerias e associações com o setor privado não demandam menos Estado. Elas demandam um Estado forte e capaz de lidar com a complexidade dos temas envolvidos em operações desse tipo. Operações de grande porte e longa duração.

O desenvolvimento institucional e a capacidade regulatória adequados são fundamentais para que sejam tomadas decisões que favoreçam os objetivos da associação entre entes privados e públicos, de forma consistente e benéfica para ambos, sem a captura de vantagens por nenhuma das partes envolvidas, seja por meio de negociações oportunistas, seja pelas confusas relações que têm se estabelecido entre o dinheiro e a política. Como declarou Eduardo Engel, professor da Universidade do Chile, ao comentar sobre as dificuldades das PPPs no subcontinente, durante um curso promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): "tenho convicção de que em muitos países da região, boa parte do financiamento da política vem de empresas de infraestrutura, o que tem um custo importante porque significa que as regulações nessas áreas são mais frouxas do que se gostaria socialmente".

Ainda no campo político-institucional, em convergência com o que foi apontado na seção anterior, Ingram, Liu e Brandt (2013, p. 355-356), ao elencarem o que seriam as principais restrições às participações privadas nos investimentos de infraestrutura na América Latina, apontam os processos de descentralização em curso em vários países como um fator complicador à medida que se multiplicam os agentes envolvidos na construção institucional: "a descentralização troca um agente central por vários agentes locais, o que aumenta os custos de transação para os investidores e expõe as diferentes capacidades técnicas e financeiras desses agentes locais".

Os elementos teóricos, empíricos e analíticos apresentados nesta seção demonstram, ainda que de forma sintética, a complexidade do tema do financiamento privado da infraestrutura urbana.

Os investimentos em infraestrutura urbana são fundamentais para a construção do futuro, para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, sobretudo nas grandes cidades, afetando de forma direta a qualidade de vida das pessoas.

Se, em condições gerais, atrair o investimento privado para o campo da infraestrutura já se configura um desafio considerável, atraí-lo para o ambiente metropolitano brasileiro se mostra um desafio ainda maior.

No anteriormente citado curso oferecido pelo BID, o professor Xavier Encinas, diretor de projetos do Departamento Internacional de Infraestrutura do Ministério da Fazenda do Reino Unido, sugere uma análise em torno desse desafio, aqui resumida nos seguintes elementos: *i)* o mercado é capaz, tem recursos e capacidade de gestão para participar das PPPs, mas o Estado tem que ser forte e proativo no planejamento de seus gastos e na definição de prioridades; *ii)* a participação privada é complementar, não suplementar à participação do ente público; e *iii)* para lidar com os desafios das PPPs, deve-se começar das bases, do processo de priorização e planejamento e dos pilares político-institucionais.

Tendo em conta essas reflexões, fica evidente que, nas RMs brasileiras, para estabelecer parcerias com investidores privados, e que elas sejam sólidas, duradouras e social e economicamente eficientes, é fundamental que se esteja preparado do ponto de vista político-institucional.

Os gestores de fundos de investimento, os investidores, agentes do processo de *financeirização*, decidem investir a partir de análises que consideram o valor do dinheiro, em inversões que estejam atreladas a ativos genuínos e a garantias de receitas efetivas. Essas análises consideram os riscos envolvidos nas operações de crédito (cobrando por eles, inclusive) e o fazem a partir da análise da matriz de responsabilidade de atribuições e riscos.

Na realidade metropolitana brasileira atual, a não ser que se dê o devido valor para a dimensão político-institucional e que se equacionem gargalos associados à gestão e à governança metropolitanas, apenas alguns poucos entes que têm condições de assumir uma parte significativa das atribuições e responsabilidades sobre riscos técnicos, operacionais e político-institucionais (o que custa dinheiro) terão condições de atrair investidores e firmar contratos de concessão para implantação, ampliação ou operação de infraestrutura urbana. De certa forma, é o que já ocorre com a RM de São Paulo, embora, mesmo nessa região, os indicadores sobre a disponibilidade e a qualidade da infraestrutura urbana, notadamente no caso do transporte público, sejam ruins e tenham avançado pouco entre os anos 2000 e 2010, como visto anteriormente.

A posição do Brasil como país de nível médio de renda, não participante da OCDE, traz alguns desafios adicionais. Os espaços metropolitanos brasileiros

não precisam de mais restrições e condições impeditivas; precisam de soluções, de investimentos em sua infraestrutura urbana, precisam de se preparar para um futuro que já é presente em várias cidades do planeta – sob o risco de haver uma grave degradação desses espaços e o consequente rebaixamento do país na ordem urbana mundial.

A participação privada, com a aplicação de recursos de financiamento externos na provisão de infraestrutura urbana, mostra-se como uma das alternativas para lidar com os gargalos existentes. Isso, contudo, não será possível sem se cumprir determinadas pré-condições necessárias para se criar um ambiente institucional e de negócios mais atrativo. O processo de *financeirização* do capitalismo contemporâneo, ainda que se aproveite de oportunidades e brechas associadas a uma espécie de regulação do uso do solo de baixa densidade ou de alta permeabilidade para certos interesses e investimentos construtivos, no que diz respeito à infraestrutura urbana, em que há outros atores e agentes envolvidos, mostra-se muito mais rigoroso, requerendo cuidados com o cumprimento de garantias e com a redução de riscos que possam comprometer os investimentos.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO NO BRASIL

A partir do amplo panorama apresentado nas seções anteriores, esta seção final tem o desafio de sintetizar uma discussão complexa, na qual se destacam alguns pontos de ancoragem, mas que não está esgotada. Como o capítulo não propôs um manual de instruções operacional para uso de gestores públicos, pesquisadores e público em geral, uma cartilha ou um guia de como financiar a infraestrutura urbana das RMs, esta parte do trabalho não pode ir além de tentar organizar os pontos anteriormente apresentados, em diálogo com muitas das contribuições referenciadas ao longo do texto.

A ideia-força deste capítulo tem a ver com o reconhecimento da importância da dimensão político-institucional para qualquer solução que se vislumbre em relação ao financiamento da infraestrutura urbana nas RMs brasileiras. Nesse sentido, uma matriz interfederativa de responsabilidades nos parece a ideia central desta pesquisa. Seja ao se pensar no papel, no conjunto de atribuições e responsabilidades que os entes federativos devem assumir para viabilizar o financiamento público, seja no cumprimento dos pré-requisitos necessários para atrair e captar o interesse e os investimentos privados, sobretudo os recursos externos, a instituição dessa matriz é condição *sine qua non*. A instituição dessa matriz significa repensar o pacto federativo, ao menos parte dele, no sentido de reconhecer as diferentes tipologias de municípios do país, de modo a favorecer o estabelecimento de relações de cooperação (não de competição), a fim de se repensar o sistema tributário, reforçando o papel dos municípios no âmbito da

federação, mas ampliando sua responsabilidade no financiamento do desenvolvimento urbano. A tarefa, portanto, não é simples.

Ainda que se necessite de um volume considerável de recursos para fazer frente aos investimentos necessários em infraestrutura urbana – o que corresponde a valores estimados em 5% do PIB ao ano (a.a.) –, esse não é o maior problema. Há possibilidade de acessar recursos financeiros, há inovações institucionais possíveis, bem como o desenvolvimento de soluções financeiras que viabilizariam os investimentos. Contudo, sem as bases pactuadas de uma matriz interfederativa de responsabilidades, não será possível acessá-los, porque, no capitalismo financeiro contemporâneo, a infraestrutura urbana também é uma mercadoria-ativo, e seus atributos econômico-financeiros devem ser realizáveis, devem ter garantias que satisfaçam as expectativas dos investidores, dos agentes desse processo.

Nessa matriz interfederativa de responsabilidades, a União deve definir com mais clareza seu duplo papel, no campo político-institucional e no campo econômico-financeiro, sinalizando as prioridades para o desenvolvimento nacional e o papel dos espaços metropolitanos no âmbito desse projeto.

Os governos estaduais, que tiveram sua posição enfraquecida e apresentam comprometimento de sua capacidade fiscal e financeira, devem contribuir com sua posição escalar mais ampla, colaborando tecnicamente e operacionalmente para a promoção de uma articulação institucional cooperativa no âmbito regional. A relevante capacidade estatal presente nos estados brasileiros, refletida no acervo técnico de suas instituições, deve ser utilizada, seja na articulação, em nível vertical, inclusive nas relações com a União, e na mediação das relações horizontais,[11] seja na construção de estratégias de mobilização e capacitação dos governos locais. A crise fiscal dos estados apresenta-se como grave, mas a crise institucional tem efeitos de longo prazo que são ainda piores e podem comprometer a atuação desses entes subnacionais.

Os governos locais, por seu turno, têm uma extensa contribuição a dar. A valorização da esfera local se insere numa agenda que procura fortalecer a democracia, na medida em que aproxima o cidadão do governo, em sua escala mais próxima. Promover a governança metropolitana não pode ser entendido como antítese de aprofundamento da democracia e de valorização da esfera local. Essa equação (governança metropolitana + fortalecimento da esfera local) deve ser desenvolvida e ajustada à tipologia desses municípios em cada contexto metropolitano específico. Nesse sentido, os municípios-polo das RMs têm um importante

11. Conforme aponta Secretaría de Asuntos Municipales (2016), diferenças na regulação e na política local nas áreas metropolitanas causam enormes distorções nos mercados imobiliários. Nesse contexto, a coordenação das políticas entre os governos torna-se fundamental.

papel a desempenhar, para além de sua contribuição no financiamento da infraestrutura metropolitana.

Especialmente no que diz respeito à questão tributária, recomendações contidas em Carvalho Junior (2016) e Orair (2016) merecem ser aqui sumarizadas, ainda que fique a recomendação de que se beba diretamente nas respectivas fontes.

Carvalho Junior (2016, p. 228) afirma que o "IPTU sem dúvida possui base tributável muito mais ampla e estável, sendo o melhor imposto para financiar o desenvolvimento urbano dos governos locais e assim é na maioria dos países". Essa avaliação converge com a análise de Orair (2016, p. 262) que estima em 0,4% do PIB o potencial de ampliação da arrecadação do IPTU no país.

Para realizar esse potencial, devem ser tomadas medidas que vêm sendo defendidas por esses e outros autores, as quais passam pela modernização dos sistemas de lançamento, cobrança, pagamento e gestão de dívidas tributárias, com combate à inadimplência, estruturação da dívida ativa e sua terceirização.

Além da atualização das bases cadastrais e das plantas genéricas de valores, faz-se necessário aperfeiçoar a gestão do IPTU, com estratégias diferenciadas para as bases territorial e predial, residencial e não residencial, com revisão de políticas de isenção e articulação do imposto com os instrumentos do EC, em especial o do IPTU progressivo no tempo. Conforme Carvalho Junior (2016, p. 229), "ter bons sistemas de cobrança e arrecadação e o combate à inadimplência é o elemento primordial para efetivar qualquer política tributária e de captura do valor do solo".

A respeito dessas ferramentas disponibilizadas pelo EC, tais como a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, tem-se observado uma baixa utilização desses instrumentos. Decerto, uma parcela reduzida do universo de 5.570 municípios tem contexto e condições adequadas para sua aplicação, mas ao menos nos municípios posicionados no topo do sistema urbano do país, notadamente naqueles inseridos em RMs, deveria ocorrer sua regulamentação e aplicação, no âmbito de uma matriz de responsabilidades.

Quanto ao papel que municípios metropolitanos de maior população, infraestrutura disponível e base econômica devem desempenhar, ressalta-se aquele associado à captura de parte da valorização imobiliária, seja por meio dos instrumentos do EC, seja por meio da cobrança de taxas e contribuições eventuais. Como visto anteriormente, os investimentos em infraestrutura urbana podem ter um componente regressivo que venha alimentar a segregação socioespacial e gerar a privatização de benefícios que deveriam ser revertidos para o conjunto da sociedade. Nesse sentido, levar em conta o princípio da transferência dos custos para proprietários e/ou incorporadores é fundamental no combate à especulação fundiária e a seus efeitos sobre as cidades.

Decerto que o desenvolvimento dessas ações de realinhamento tributário não é simples, sendo mais complicado em municípios que contam com menos recursos institucionais e financeiros. Dotá-los de determinadas capacidades implica fortalecê-los institucionalmente, uma tarefa que pode ser desenvolvida com a participação e o apoio dos estados, usando suas capacidades estatais já instaladas.

Assim, programas de assistência técnica e financeira, que não chegam a configurar uma novidade, deveriam ser colocados em prática, mas de forma ajustada ao contexto de cada RM e às especificidades tipológicas de seus municípios.

Numa perspectiva ampliada, o conjunto das experiências nacionais poderia favorecer a criação de redes que reunissem os municípios metropolitanos, de forma a compartilhar experiências, práticas e soluções. União, estados e coletivos que representam os municípios metropolitanos podem assumir essa tarefa e/ou contribuir nesse sentido.

Os apontamentos aqui trazidos, que incorporam e contêm sugestões que vêm sendo dadas por especialistas há algum tempo, seguem válidos e são reforçados pela ideia de estarem embebidos numa matriz interfederativa de responsabilidades, na qual União – inclusive com o papel central do Poder Legislativo, para viabilizar alterações normativas e introduzir dispositivos que fortaleçam a responsabilidade territorial dos entes da Federação –, estados e municípios compartilham funções e atribuições para tornar viável o planejamento, a gestão e a governança metropolitana. Por essa matriz de responsabilidades passam, por exemplo, a sugestão de se exigirem atualizações periódicas das plantas genéricas de valores e outras informações cadastrais, ou ainda a "introdução de novos condicionantes para a concessão de transferências voluntárias por parte do governo federal que exijam contrapartida no comportamento fiscal dos municípios e, mais precisamente, que se explore melhor o imposto sobre a propriedade imobiliária", como sugere Orair (2016, p. 264).

Num país em que os cartórios, em meio à crise econômica atual, arrecadaram, em 2017, R$ 14 bilhões, com os registros que estão sob sua responsabilidade, imobiliários inclusive,[12] parece viável que se avance na revisão do atual sistema tributário regressivo e na adoção de mecanismos que evitem a privatização de ganhos decorrentes de valorização imobiliária, no sentido de se construir alternativas sólidas e bem fundamentadas para enfrentar o desafio do financiamento, um dos temas centrais da questão metropolitana.

12. Informação disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-42913273>.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 1995.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.

_____. Lei nº 10.257, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005.

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

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 207-231.

CASTRO, J. N. de. **La contribuition du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

COSTA, M. A. **Democracia urbana**: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 181-204.

COSTA, M. A. *et al*. A infraestrutura urbana na berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Anpur, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/S4xVzR>.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

CHRISTOPHERS, B. The limits to financialization. **Dialogues in Human Geography**, Califórnia, v. 5, n. 2, p.183-200, 2015.

FOROUHAR, A.; HASANKHANI, M. The effect of Tehran metro rail system on residentical property values: a comparative analysis between high-income and low-income neighbourhoods. **Urban Studies**, California, v. 1, n. 22, 2018.

HARVEY, D. **The ways of the world**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência de cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INGRAM, G. K.; LIU, Z.; BRANDT, K. L. Metropolitan infrastructure and capital finance. *In*: BAHL, R. W.; LINN, J. F.; WETZEL, D. L. (Ed.). **Financing metropolitan governments in developing countries**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. p. 339-365.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012.

KRAUSE, C.; GALINDO, E.; COSTA, M. A. A União, os municípios e o financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil: os gastos federais com infraestrutura social e urbana entre 2004 e 2009. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. p. 201-230.

MERLIN, M. M. A. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MORA, M. **Evolução recente da dívida estadual**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2016. (Texto para Discussão, n. 2185).

O'NEILL, P. The financialisation of urban infrastructure: a framework of analysis. **Urban Studies**, California, v. 1, n. 22, 2018.

ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 233-264.

SECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES. Ministerio del Interior y Transporte/Argentina. **Financiamento de infraestructura urbana**: critérios para un modelo de gestión público-privado. Buenos Aires: SAM, 2016.

SOUZA, T. R. de. O papel do município no federalismo brasileiro. *In*: MAGALHÃES, J. L. Q. de; ROCHA, C. A. V. **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. p. 61-82. cap. 3.

STEINBERGER, M.; COSTA, M. A. A relevância de Políticas Públicas Espaciais: participação e luta. *In*: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2017. p. 29-59.

UNITED NATIONS. **Infraestrutura urbana e serviços básicos, incluindo energia**. Nova York: UN, 2015.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

ZMITROWICZ, W.; ANGELIS NETO, G. **Infraestrutura urbana**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1997. Mimeografado.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016.

COSTA, M. A.; MORAIS, M. da P. Infraestrutura social e urbana e desenvolvimento: aspectos teórico-conceituais e desafios para as políticas públicas no Brasil. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil**: eixos estratégicos e diretrizes de política. 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 316-356. v. 1.

MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

PARTE II

EXPERIÊNCIAS RECENTES DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE EM REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

CAPÍTULO 5

ADEQUAÇÃO DO ARRANJO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

Elcileni de Melo Borges[1]
Juliano Martins Rodrigues[2]
Lucelena Fátima de Melo[3]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo elaborar uma síntese do processo de readequação do arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Goiânia (RM de Goiânia), nos termos preconizados pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), consubstanciado na proposta de instituição da governança interfederativa (Projeto de Lei nº 3.725/2016) e de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RM de Goiânia (PDUI da RM de Goiânia), oficialmente lançado no dia 1º de dezembro de 2014 (Portaria nº 184 do governo do estado de Goiás); conduzido pela Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima), por meio de sua Superintendência Executiva de Assuntos Metropolitanos, órgão estadual responsável pela articulação, pelo planejamento e pela gestão das políticas públicas da região; e sob a execução da equipe da Universidade Federal de Goiás (UFG), em parceria com a Fundação de Apoio à Pesquisa (Funape).

Em consonância aos ditames da Constituição da República Federativa de 1988, que possibilitou aos estados a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, § 3º), a Constituição Estadual de Goiás de 1989 autorizou o estado a legislar sobre a instituição e criação de regiões metropolitanas (capítulo I – art. 4º, inciso I, alínea "a"), para fins de organização, planejamento e

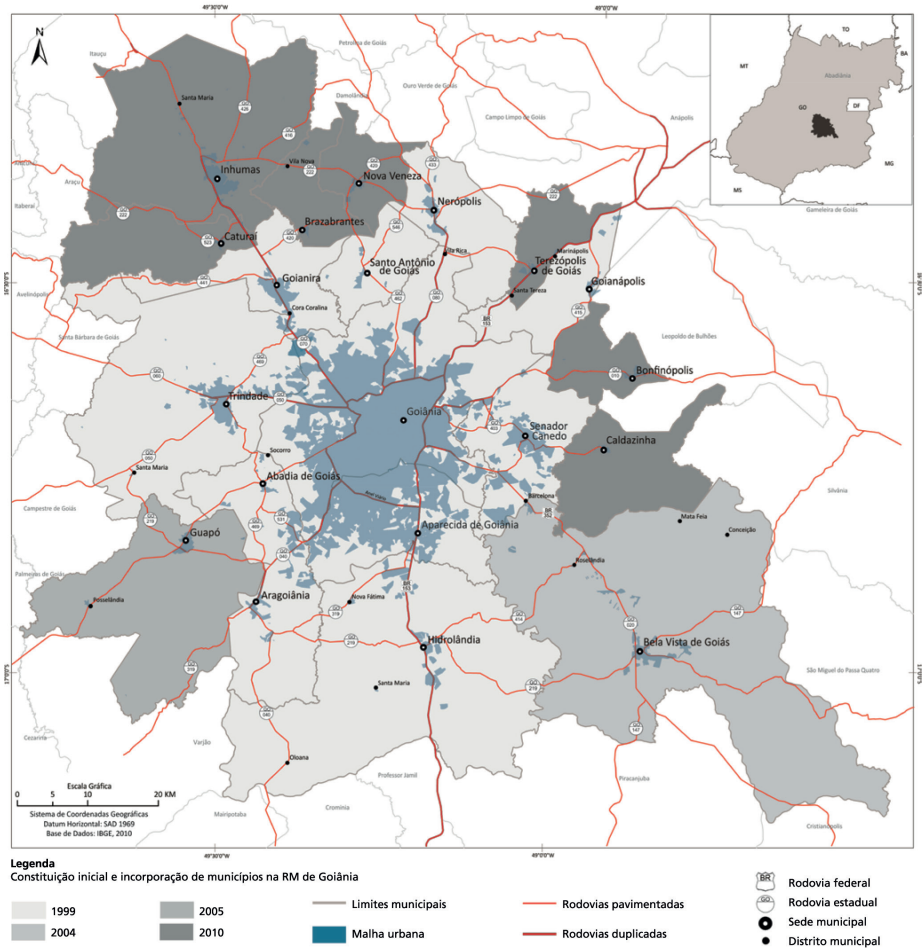
1. Secretaria de Estado Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima). Colaboradora da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil e pesquisadora do Observatório das Metrópoles (núcleo Goiânia). *E-mail*: <elcimb@uol.com.br>.

2. Secima. Coordenador executivo do projeto de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia (PDI RMG). *E-mail*: <rodrigues01martins@gmail.com>.

3. Secima. Gerente na Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima) e coordenadora estadual da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, em Goiás. *E-mail*: <lucelena.metropolitana@gmail.com>.

execução de funções públicas de interesse comum, prevendo-se a gestão integrada de interesse metropolitano, em conformidade às diretrizes do Plano Diretor Metropolitano (capítulo IV – arts. 90, §§ 1º , 2º e 3º , e 91, § 1º).

FIGURA 1
RM de Goiânia: composição, conforme lei completar (1999-2010)

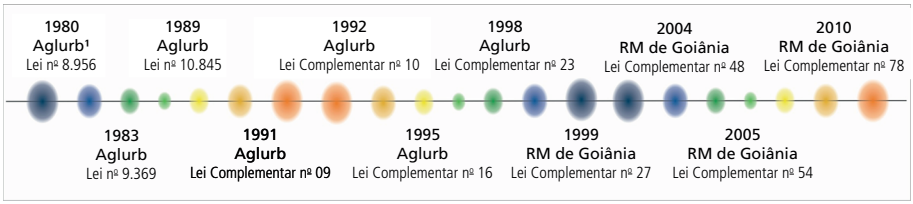


Fonte: Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) da RM de Goiânia. Disponível em: <https://goo.gl/qv27xK>.

Dez anos após o advento da Constituição Estadual de Goiás, foi criada a RM de Goiânia, pela Lei Complementar (LC) nº 27/1999, inicialmente composta por onze municípios (art. 1º): Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianápolis, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade; e mais sete municípios (art. 2º), que formam o colar metropolitano, o que a lei denominou Região de Desenvolvimento Integrado de

Goiânia (RDIG): Bela Vista, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caturaí, Inhumas, Nova Veneza e Terezópolis de Goiás. Essa lei recebeu diversas alterações posteriores e atualizações no aparato normativo (LC nº 48, de 9 dezembro de 2004; e LC nº 54, de 23 de maio de 2005), denotando a evolução institucional e territorial do aglomerado urbano, passando a ser composta, por força da LC nº 78/2010, pela totalidade dos vinte municípios integrantes da RM de Goiânia e da RDIG (revogada), o que a lei denominou Grande Goiânia (art. 1º); e somando um contingente populacional de 2,173 milhões de habitantes (IBGE, 2010), estimado em 2016 em 2,458 milhões (IBGE, 2016).

FIGURA 2
Linha do tempo: formação do espaço metropolitano da RM de Goiânia



Fonte: PDI da RM de Goiânia.
Nota: [1] Aglomerado urbano

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM

Nos termos da LC nº 27/1999, arts. 2º e 3º, o cenário institucional tem como alicerce a integração dos municípios da RM de Goiânia ao contexto da gestão metropolitana, com intuito de associar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios dela integrantes, observando os princípios da autonomia municipal e da cogestão entre os poderes públicos estadual, municipal e a sociedade civil. O art. 5º da lei dispõe que as funções públicas de interesse comum serão definidas pelo Conselho de Desenvolvimento da RM de Goiânia (Codemetro), entre os campos funcionais previstos nos incisos I a VIII do art. 90 da Constituição Estadual de Goiás e mais os seguintes: "planejamento; política de habitação e meio-ambiente; desenvolvimento econômico; promoção social; modernização institucional". A integração da execução das funções públicas comuns será efetuada pela concessão, permissão ou autorização do serviço à entidade estadual, quer pela constituição de entidade de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de ajustes, venham a ser estabelecidos.

2.1 A RM: estrutura institucional – antecedentes

O ente metropolitano que antecedeu a criação da RM de Goiânia foi o Aglomerado Urbano de Goiânia (Aglurg), institucionalizado pela Lei nº 8.956, de 27 de novembro de 1980, visando o disciplinamento do Sistema Integrado de Transporte

Coletivo Urbano, com alterações posteriores (Leis nºs 9.369, de 21 de outubro de 1983, 10.845, de 21 de junho de 1989, e Decreto nº 2.836, de 6 de outubro de 1987). Ou seja, a função pública transporte está na gênese motivadora da formação da RM de Goiânia.

O modelo institucional de gestão da RM de Goiânia propôs a instituição do Codemetro (regulamentado pelo Decreto nº 5.193/2000) como instância de caráter normativo e deliberativo, responsável pela gestão das questões metropolitanas, tendo como atribuições "a promoção, elaboração e permanente atualização do PDI da RM de Goiânia, como instrumento indutor da política de planejamento e desenvolvimento no território metropolitano" (art. 8º, inciso I); além de autorizar a liberação de recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia (Fundemetro), criado pelo Decreto nº 5.192/2000.

A composição do Codemetro foi alterada pelas LCs nºs 41/2003, 53/2005 e 87/2011, e o órgão administrativo responsável pelo assessoramento técnico ao Codemetro, também, foi alterado por cinco vezes: o primeiro foi a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento (LC nº 27/1999); o segundo, a Secretaria de Estado das Cidades (LC nº 53/2005); o terceiro, a Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – SEDRMG (LC nº 87/2011); o quarto foi a Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos – Sicam (LC nº 111/2014), transformada em Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos – Secima (Lei nº 18.687/2014), sendo esta a última alteração.

2.2 Ações institucionais recentes para a governança metropolitana

A criação indiscriminada de regiões metropolitanas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, constitui um desafio à gestão desses territórios, sobretudo porque neste cenário prevalece o ideário municipalista, orientador de processos de descentralização e de difusão de modelos de gestão das políticas públicas locais, em detrimento do desenvolvimento de uma cultura de planejamento regional (Kornin e Moura, 2004).

A aprovação do Projeto de Lei do Estatuto da Metrópole (PL nº 3.460/2004), cuja finalidade é o estabelecimento de "um marco para a cooperação de serviços públicos comuns a diversos municípios que integram as regiões metropolitanas" e a implementação de uma política nacional de desenvolvimento metropolitano, com divisão de responsabilidades entre estados, municípios e União, significou um avanço institucional nas questões relativas ao desenvolvimento urbano integrado.

Promulgado pela Lei nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole busca potencializar a integração de ações entre os entes que formam uma região metropolitana e as aglomerações urbanas instituídas pelos estados, promovendo a "governança

interfederativa" (art. 3º, parágrafo único), através do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados para execução de ações das chamadas "funções públicas de interesse comum". Nessa perspectiva, o estatuto procura estabelecer as diretrizes e as normas gerais do planejamento e gestão integrada, voltadas para o desenvolvimento urbano e regional, de modo a reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população metropolitana.

Entre os principais instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado (art. 9º) constam a elaboração/implementação de: planos de desenvolvimento urbano integrado;[4] planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; consórcios públicos (observada a Lei nº 11.107/2005); convênios de cooperação; parcerias público-privadas interfederativas; e a possibilidade de compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelos municípios à unidade territorial urbana (inciso VII do *caput* do art. 7º).

Nesse contexto, colocou-se a necessidade de enquadramento da proposta de elaboração do PDI da RM de Goiânia, oficialmente lançado no dia 1º de dezembro de 2014[5] (Portaria nº 184 do governo do estado de Goiás), conduzido pela Secima, órgão governamental responsável por sua gestão, sob a execução de equipe da UFG/Funape, tendo por objetivo

> elaborar de forma participativa um instrumento estratégico de planejamento e gestão metropolitana integrada, de modo a alcançar o compartilhamento nas responsabilidades para o desenvolvimento urbano, fundamentado no reordenamento do território com foco nas políticas públicas de interesse comum aos vinte municípios, contribuindo para a melhoria das relações socioambientais, econômicas e institucionais da RM de Goiânia.

Outras ações vêm sendo implementadas visando a reestruturação do arranjo institucional de gestão da RM de Goiânia, tais como o encaminhamento do PL nº 3.725/2016,[6] de iniciativa do Executivo estadual, para apreciação da Assembleia Legislativa de Goiás, e propondo a instituição da governança interfederativa e a corresponsabilidade na gestão das funções públicas de interesse comum. Ademais, busca-se assegurar os poderes, os direitos e as prerrogativas dos entes federados

4. O PDUI é o instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana, devendo ter base em processo permanente de planejamento (art. 2º, inciso VI). Deverão ser elaborados por todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras, aprovados mediante lei estadual (art. 10), devendo os municípios compatibilizar seus planos diretores municipais (observada a Lei nº 10.257/2001) com o PDUI da unidade territorial (art. 10, § 3º); determinando, ainda, que o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa tem um "prazo de três anos da instituição da região metropolitana ou das aglomerações urbanas instituídas mediante lei estadual para elaboração e aprovação do PDUI", sob pena de incorrer em improbidade administrativa (art. 21, incisos I e II).

5. O processo de elaboração do PDI da RM de Goiânia, os avanços e as etapas realizadas até o presente são detalhadas na seção 3, Instrumentos de planejamento e gestão: o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado.

6. Para mais informações, acessar e opinar sobre o projeto no Opine Cidadão, da Assembleia Legislativa de Goiás. Disponível em: <https://goo.gl/XHhY3x>. Acesso em: 15 mar. 2017.

integrantes do aglomerado metropolitano, tomando por desafio o envolvimento e a participação ativa dos demais entes na promoção da gestão integrada e disseminando a "cultura do regional" e a solução compartilhada dos problemas comuns.

2.2.1 Conselho de Desenvolvimento da RM de Goiânia

Conforme proposta do PL nº 3.725/2016, em seu art. 4º, o Codemetro (criado pela LC nº 27/1999 e regulamentado pelo Decreto nº 5.193/2000) é o órgão colegiado de caráter normativo e decisório (composto por 25 membros titulares e 25 suplentes), no âmbito do qual o estado de Goiás e os municípios integrantes da RM de Goiânia deverão deliberar acerca da articulação, da integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum.

Para tal fim, e visando a adequação do aparato normativo aos termos preconizados pelo Estatuto da Metrópole, o art. 3º do referido PL nº 3.725/2016 propôs a instituição da estrutura de governança interfederativa da RM de Goiânia, integrada por: *i)* Conselho de Desenvolvimento; *ii)* Câmaras Técnicas Setoriais; *iii)* Conselhos Consultivos Setoriais; e *iv)* órgãos públicos e entidades públicas estaduais, municipais ou metropolitanas às quais o Conselho de Desenvolvimento da RM de Goiânia (Codemetro) delegar atribuições que lhe são próprias.

2.2.2 Agência executiva

Embora o PL nº 3.725/2016 não tenha proposto a figura institucional da agência executiva, procurou assegurar, em seu art. 3º, parágrafo único, que mediante proposta do Codemetro "poderão ser constituídos ou poderá ser autorizada a constituição de órgãos, empresas estatais ou entidades autárquicas ou fundacionais com atribuições específicas relacionadas às funções públicas de interesse comum" (inclusive as definidas nos arts. 29 e 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995).

2.2.3 Conselho consultivo

No art. 11 do referido PL nº 3.725/2016, foi proposta a constituição dos seguintes Conselhos Consultivos: *i)* Conselho Consultivo de Segurança Pública; *ii)* Conselho Consultivo de Saúde; *iii)* Conselho Consultivo de Desenvolvimento Econômico e Promoção Social; *iv)* Conselho Consultivo de Aperfeiçoamento e Modernização Institucional; *v)* Conselho Consultivo de Política de Habitação e Meio Ambiente; *vi)* Conselho Consultivo de Transporte Público Coletivo e Mobilidade; *vii)* Conselho Consultivo de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário; *viii)* Conselho Consultivo de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; e *ix)* Conselho Consultivo de Desenvolvimento Urbano de Interesse Metropolitano e Drenagem Urbana.[7]

7. A proposta de implementação dos diversos conselhos prioriza a composição paritária entre os diversos segmentos setoriais, as entidades públicas e privadas e a sociedade civil organizada.

2.2.4 Outras estruturas (conselhos, comitês, câmaras)

No âmbito do arranjo institucional de gestão criado com a LC nº 27/1999, foram instituídas duas câmaras temáticas setoriais: Câmara de Uso e Ocupação do Solo (art. 8º, parágrafo único);[8] e Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos – CDTC[9] (art. 6º, § 5º).

De outra feita, o Decreto nº 5.193/2000, que instituiu o Codemetro, propôs a criação de oito câmaras temáticas setoriais na RM de Goiânia, a saber: transporte coletivo, habitação, atendimento social, saneamento básico, desenvolvimento econômico, meio ambiente, segurança pública e ocupação e uso do solo.

Todavia, cabe referir que a única câmara instalada e que funciona ativamente na RM de Goiânia é a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC); ademais, a Câmara de Uso e Ocupação do Solo nunca funcionou efetivamente. Conforme constatado na pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil*, do Ipea, "o transporte é a única função pública de interesse comum executada no âmbito da RM de Goiânia" (Melo *et al.*, 2013), contando, inclusive, com o Plano Diretor de Transporte Coletivo da RM de Goiânia (PDSTC-RM de Goiânia), elaborado em 2004, atualizado e aprovado em 2006, pela CDTC, definido como "instrumento executivo orientador da política de transporte coletivo para toda a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), sistematizado no Programa Metropolitano de Transporte Coletivo (PMTC)".

A RMTC foi instituída pela LC nº 34/2001, como "unidade sistêmica regional, composta por todas as linhas e serviços de transportes coletivos que servem ou que venham a servir aos municípios da RM de Goiânia" (inicialmente quinze municípios, acrescidos com as Leis nºs 37/2002 e 49/2004, abrangendo atualmente dezoito municípios – exceto Caturaí e Inhumas). Nesse sentido, a RMTC tem como unidade gestora a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), subordinada à CDTC, cujo arranjo de gestão envolve agentes públicos, como o governo do estado de Goiás (25%), a Prefeitura Municipal de Goiânia (50%) e as demais prefeituras da RM de Goiânia (25%), e privados (empresas por meio de contratos de concessão), que atuam conjuntamente através do Consórcio RMTC (efetivado em abril de 2009).

8. Assegura-se a participação do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, do Instituto dos Arquitetos do Brasil e das Universidades Federal, Estadual e Católica de Goiás.

9. Composta por um total de nove membros (Poderes Executivo estadual e municipal, e Legislativo estadual), tendo como competência: decidir sobre a outorga de concessões, permissões e autorizações de serviços que integrem ou venham a integrar da RMTC; estabelecer a política tarifária, fixar tarifas e promover revisões e reajustes tarifários; deliberar sobre a organização, os investimentos, o planejamento, o gerenciamento, o controle e a fiscalização dos serviços; orientar os procedimentos de revisão e adaptação da legislação concernente ao serviço público de transporte coletivo; decidir, em última instância administrativa, sobre recursos interpostos nos processos de fiscalização julgados pela entidade gestora da RMTC.

Diversas ações e diversos investimentos na malha viária vêm sendo implementados pela Prefeitura Municipal de Goiânia, visando priorizar o transporte público e facilitar a mobilidade urbana por meio de abertura de novas vias, prolongamento, recuperação, viadutos e abertura de corredores de transporte (Corredor Universitário, das Avenidas T-7, T-9, T-63 e 85, e Corredor Goiás BRT Norte Sul em implantação, que se estende até o município de Aparecida de Goiânia), seguindo diretrizes estabelecidas no último Plano Diretor (2007).[10] Não obstante, apesar da implantação dessas ações, o serviço de transporte público e a mobilidade urbana na RM de Goiânia são deficitários, registrando escassez de linhas, superlotação, tendo vivido graves crises nos anos recentes (como a queima de ônibus nos protestos de 2013-2014) e acumulando ainda sérios problemas que atingem os usuários, como o aumento assustador da violência, com casos de roubos e homicídios, demando melhoramentos significativos.

Pautando esse debate, a proposta de reestruturação e instituição da gestão interfederativa na RM de Goiânia, consubstanciada pelo PL nº 3.725/2016, em seu art. 9º, propôs a instalação de cinco câmaras técnicas setoriais, quais sejam: *i)* Câmara Técnica de Transporte Público Coletivo; *ii)* Câmara Técnica de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana; *iii)* Câmara Técnica de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; *iv)* Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano de Interesse Metropolitano; e *v)* Câmara Técnica de Planejamento e Gestão da Informação, detalhando em seguida a estrutura organizativa de funcionamento destas câmaras.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDI

A elaboração do PDI da RM de Goiânia tem sido feita por meio de articulação política e técnica entre as unidades territoriais envolvidas. O envolvimento dos vinte municípios da RM de Goiânia, a partir de suas estruturas participativas de planejamento (conselhos, associações, fórum etc.), parte da observação dos seguintes princípios: equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar da população; redução das desigualdades socioespaciais; gestão pactuada e compartilhada, respeito à autonomia dos municípios; e compartilhamento dos benefícios de maneira equilibrada entre as unidades metropolitanas.

10. Somando as iniciativas do governo de Goiás, como o Projeto de Implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), lançado em 2011 (Decreto nº 7.334, de 13 de maio de 2011), propõe-se a implantação de um sistema de transporte coletivo com "tecnologia ferroviária urbana" no traçado do atual BRT Eixo Anhanguera, que apresenta saturação (mas que esbarrou na questão financeira, não tendo efetivado as parcerias público-privadas – PPPs previstas e sofrido o impacto da interrupção do PAC Mobilidade Urbana).

A concepção do PDI da RM de Goiânia e a consequente gestão integrada das funções públicas de interesse comum consideram os seguintes aspectos: flexibilização das formas de arranjo institucional; definição de critérios para os diferentes tipos e escalas do fenômeno da urbanização; consideração da existência de funções e problemas comuns que extrapolam o nível municipal; garantia da participação da sociedade civil na gestão e no planejamento metropolitano; e atendimento às disposições dos planos diretores municipais.

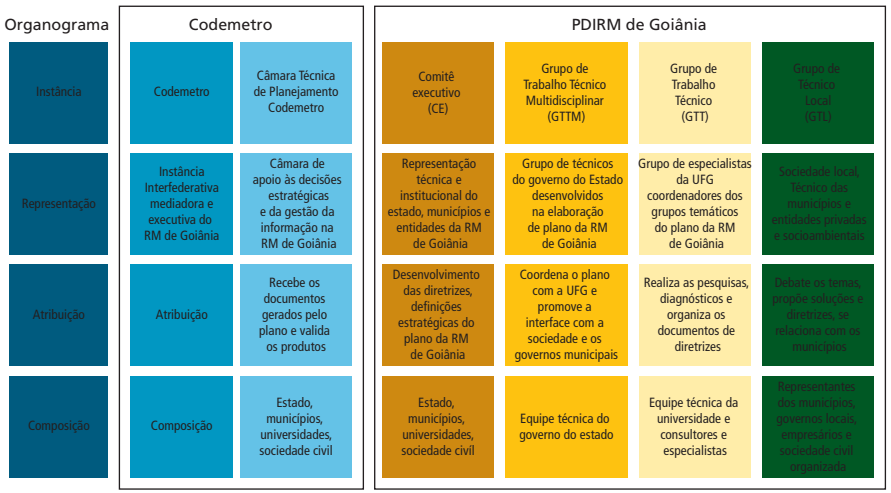
A feitura do PDI da RM de Goiânia está dividida em três etapas: a primeira, denominada Etapa Diagnóstica, identifica as condições da realidade metropolitana no que tange às condições territoriais, humanas, ambientais e de gestão e governança; a segunda, denominada Etapa de Metodologia do Plano, trabalha a sistematização de dados e a graficação do conteúdo; a terceira, denominada Etapa de Elaboração do Plano, define os prognósticos, as projeções, as diretrizes e a minuta do projeto de lei.

Considera-se, ainda, a importância dos aspectos particulares das diversas políticas setoriais que compõem o sistema de gestão dos entes federativos. Nesse sentido, as propostas do PDI da RM de Goiânia abarcam aperfeiçoamento da gestão pública metropolitana do financiamento do investimento público.

Ao final, pretende-se ter em mãos um documento construído de forma consensual, estabelecendo as diretrizes e as medidas a serem adotadas no município, junto à comunidade metropolitana e concernente à governança interfederativa da metrópole, norteando o desenvolvimento da RM de Goiânia no horizonte temporal até 2035.

Para tanto, foram criados vários grupos de trabalho, envolvendo diferentes atores, técnicos, pesquisadores e especialistas (de modo a contemplar a multidisciplinaridade), para auxiliar na coordenação junto ao Codemetro, bem como técnicos locais e sociedade civil em geral, visando à implementação da governança interfederativa na RM de Goiânia, resumidos conforme organograma a seguir, especificando sua composição e suas atribuições.

FIGURA 3
Organograma da estrutura institucional para a governança metropolitana e elaboração do PDI da RM de Goiânia



Fonte: PDI da RM de Goiânia.

Por outro lado, com vistas ao fomento do conhecimento e da reflexão sobre a questão urbana e regional, que permeia a elaboração do PDI da RM de Goiânia, foi implantado o Curso de Especialização em Gestão e Planejamento Urbano, destinado a graduados em áreas técnicas de municípios e entidades parceiras, reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC) e ministrado pela UFG.[11] Os recursos totais para execução do curso foram disponibilizados pelo Contrato nº 14/2014 (Secima).

Dando continuidade às atividades previstas no cronograma de trabalho, já foram realizados diversos eventos participativos, conforme relacionados a seguir.

- *Workshop*: Alinhamento e integração das equipes de trabalho e parceiros estratégicos. Data: 14/7/2016. Local: auditório do IESA – campus II UFG – Goiânia. Realização: UFG/Secima.
- Reunião técnica: Alinhamento de conteúdo, elaboração do mapa metodológico, do plano de comunicação, definição do grupo de trabalho com seus respectivos coordenadores, e programação do 1º seminário do PDI da RM de Goiânia. Data: 28/7/2016. Local: laboratório CIPGEO – IESA/Campus II UFG – Goiânia. Realização: UFG/Secima.

11. O curso teve início em 1º/9/2016, com duração até 12/9/2017 (doze meses), e carga horária de 360 horas, sendo ministrado às terças e quintas-feiras, das 18h às 22h; oferecido cinquenta vagas para os técnicos efetivos dos vinte municípios da RM de Goiânia – os quais são os representantes locais dentro do processo de elaboração do PDI da RM de Goiânia.

- 1º Seminário do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia (PDI da RM de Goiânia): estruturação, mobilização e articulação regional. Data: 25/8/2016. Local: auditório do Centro de Aulas D – campus I UFG, praça Universitária – Goiânia. Realização: UFG/Secima (quadro esboço com a programação/conteúdo trabalhado disponível nos anexos).
- Visita técnica: conhecer a metodologia de elaboração do PDUI da RM de São Paulo e o banco de dados de SP – SIM, e formalização de cooperação técnica entre os dois estados. Data: 22/9/2016. Local: Emplasa-SP. Realização: Grupo Técnico do PDUI da RM de São Paulo (Emplasa), UFG/Secima.
- Seminário: Região Metropolitana de Goiânia: identidade, integração e mobilidade. Data: 24/11/2016. Local: Castro's Park Hotel – Goiânia. Realização: MP-GO/Secima/Codese.
- Reunião técnica: Gestão da Informação – PDI da RM de Goiânia. Data: 13/12/2016. Local: CIPGEO/IESA – Campus II – Goiânia. Realização: UFG/Secima.
- Reunião técnica: Macrozoneamento – PDI da RM de Goiânia. Data: 13/12/2016. Local: Secima, 1º andar, Palácio Pedro Ludovico – Goiânia. Realização: UFG/Secima.
- Reunião técnica: Governança – PDI da RM de Goiânia. Data: 15/12/2016. Local: CIPGEO/IESA – campus II – Goiânia. Realização: UFG/Secima.
- Seminário: Integração Metropolitana e os Desafios da Governança Interfederativa. Data: 15/2/2017 Local: auditório do Serviço Brasileiro de Apoio ès Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Goiânia. Realização: Secima. Apoio: Sebrae e UFG. Este seminário teve 65% de participação do executivo municipal, dos técnicos estaduais e das prefeituras, dos universitários e dos segmentos organizados da sociedade. A discussão girou em torno do tema: governança interfederativa – quais são as atribuições?; quem faz a gestão?; quem financia?; e a autonomia dos municípios, como fica?.

QUADRO 1
Cronograma das oficinas locais PDI da RM de Goiânia

Região I	Local	Data
Abadia de Goiás	Abadia de Goiás – Câmara Municipal	5/5/2017
Aragoiânia	Aragoiânia – Câmara Municipal	23/6/2017
Goianira	Goianira – Câmara Municipal	11/4/2017
Guapó	Guapó – Fórum	22/5/2017
Trindade	Trindade – Hotel Liguori	9/3/2017
Região II		
Brazabrantes	Brazabrantes – Câmara Municipal	30/6/2017
Caturaí	Caturaí – Câmara Municipal	29/5/2017
Inhumas	Inhumas	
Nova Veneza	Nova Veneza – Centro Cultural	20/4/2017
Santo Antônio de Goiás	Santo Antônio de Goiás – Câmara Municipal	10/5/2017
Região III		
Bonfinópolis	Bonfinópolis – Sede do Cras[1]	7/4/2017
Caldazinha	Caldazinha – Igreja Evangélica	1/6/2017
Goianápolis	Goianápolis – Câmara Municipal	15/8/2017
Nerópolis	Nerópolis – Câmara Municipal	8/6/2017
Senador Canedo	Senador Canedo – Câmara Municipal	16/5/2017
Terezópolis de Goiás	Terezópolis – Câmara Municipal	3/4/2017
Região IV		
Aparecida de Goiânia	Aparecida de Goiânia – Auditório da UEG[2]	28/6/2017
Bela Vista de Goiás	Bela Vista de Goiás – Câmara Municipal	2/5/2017
Hidrolândia	Hidrolândia – Auditório José Amâncio	5/6/2017
Região V		
Goiânia	Goiânia – Câmara Municipal	29 e 30/8/2017

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Centro de Referência de Assistência Social
[2] Universidade Estadual de Goiás

No planejamento das atividades, ficou definida, ainda, a realização de vinte oficinas – uma em cada município integrante da RM de Goiânia –, no período entre os meses de março/2017 e junho/2017, visando ouvir a população local e colher sugestões sobre as questões e a problemática metropolitana, cuja proposta metodológica dividiu a RM de Goiânia em cinco sub-regiões, tendo como pontapé inicial a Oficina Mobilidade na Diversidade: os desafios da Região Metropolitana de Goiânia, no Hotel Liguori, localizado no município de Trindade-GO, realizada por UFG/Secima, em 9 de março de 2017. Ademais, a realização das audiências públicas com participação da sociedade civil dos vinte municípios integrantes da

RM de Goiânia, objetivando a validação do documento preliminar do PDI, foi programada para o segundo semestre de 2017 (nos meses de agosto e setembro).

4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA

Conforme o PL nº 3.725/2016, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (FD da RM de Goiânia), definido como de natureza pública (cuja criação foi originalmente prevista na LC nº 27/1999), tem por finalidade "dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes às funções públicas de interesse comum" (art. 27), podendo ser beneficiários desse mesmo fundo as instituições públicas, as organizações não governamentais, as organizações sociais de interesse público, os prestadores de serviços públicos de interesse comum e as outras entidades executoras ou responsáveis por estudos, projetos ou investimentos direcionados à área metropolitana (art. 28).

Em seu art. 29, estabelece-se que as receitas do FD da RM de Goiânia serão constituídas por: *i)* recursos de natureza orçamentária, que lhe forem destinados por disposição legal pela União, pelo estado e pelos municípios integrantes da RM de Goiânia, na proporção definida pelo Codemetro;[12] *ii)* transferências da União destinadas à execução de planos e programas de interesse comum; *iii)* recursos financeiros provenientes de operações de crédito, internas ou externas, realizadas pelos entes federados integrantes da RM de Goiânia, para financiamento de funções públicas de interesse comum; *iv)* recursos provenientes de ganhos auferidos no mercado financeiro com recursos do fundo; *v)* transferências a fundo perdido, provenientes de entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, inclusive por organizações não governamentais; *vi)* recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras e serviços de interesse comum; *vii)* doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas nacionais, estrangeiras ou multinacionais; *viii)* receitas próprias decorrentes de serviços prestados, outorga de concessões, permissões ou autorizações onerosas; *ix)* receitas provenientes de taxa de fiscalização de multas e demais receitas legalmente vinculadas ao FD da RM de Goiânia, que deverão ser destinadas à execução de serviços e a obras de interesse comum; e *x)* recursos provenientes de outras fontes. Essas receitas podem ser transferidas ao Tesouro Estadual para pagamento de amortização e encargos de operação de crédito, interna ou externa, destinada ao FD da RM de Goiânia, que vier a ser contraída segundo normas estabelecidas pelo Codemetro (§ 1º), estabelecendo que os projetos e as atividades decorrentes das funções públicas de interesse

12. A proposta de atualização da lei está na Assembleia Legislativa sendo apreciada pelos deputados, com algumas alterações do projeto original encaminhado pela Secima. Portanto, somente depois de aprovação da redação final ter-se-á a modelagem do arranjo institucional e suas atribuições.

comum deverão estar explicitados nos Planos Plurianuais e nos Orçamentos Anuais dos entes federados integrantes da RM de Goiânia (§ 3º).[13]

5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA

Estão sendo realizados vários eventos (a seguir relacionados) que permitem a participação da sociedade para debater, ouvir e colher sugestões na atualização da lei de criação da RM de Goiânia, conforme preconiza o Estatuto da Metrópole. Os debates e as audiências vêm sendo amplamente divulgados na imprensa local, contando com a participação de representantes do poder público dos vinte municípios metropolitanos, dos legislativos municipais e estadual, técnicos, conselheiros, pesquisadores e sociedade civil organizada (registrados em atas oficiais e relatórios fotográficos, disponibilizados no *site* <https://goo.gl/dHvC3W>).

- Reunião: Apresentação da minuta da nova Lei da Região Metropolitana de Goiânia. Data: 19/7/2016. Local: Auditório Jaime Câmara, 9º andar, Palácio Pedro Ludovico Teixeira – Goiânia. Realização: Secima.
- Debate: Apresentação da minuta da Lei da Região Metropolitana aos membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico de Goiânia (Codese). Data: 27/10/2016. Local: auditório da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Goiânia. Realização: Secima/Codemetro.
- Reunião: Prefeitura Municipal de Goiânia – governança interfederativa – PDI da RM de Goiânia. Data: 1º/2/2017. Local: Paço Municipal de Goiânia (horário: 11h às 12h30). Realização: Secima.
- Debate: Legislação metropolitana – promovido pela vereadora Dra. Cristina Lopes Afonso objetivando discutir as alterações propostas na Lei da Região Metropolitana de Goiânia, tendo o foco na expansão urbana. Data: 7/2/2017. Local e realização: Câmara Municipal de Goiânia.
- Debate: Legislação metropolitana – fundamentação das alterações propostas pelo governo estadual para a Lei da Região Metropolitana de Goiânia. Data: 17/2/2017. Local e realização: Câmara Municipal, Goiânia.
- Debate: PL nº 3.725/2016, que reestrutura o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (Codemetro) e institui a governança interfederativa, justificando a retirada de urgência na tramitação do projeto para ampliar o debate das alterações propostas. Data: 2/3/2017. Local: Assembleia Legislativa de Goiás, Goiânia. Organização: Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico de Goiânia (Codese).

13. O PDI da RM de Goiânia antecede a aprovação dessa proposta de "arranjo" orçamentário e o fundo ainda não foi implementado, sendo custeado integralmente pelo Orçamento Geral do Estado (OGE).

- Reunião: Apresentação e discussão do PL nº 3.725/2016 – reestruturação da RM de Goiânia, nos termos preconizados pelo Estatuto da Metrópole. Data: 23/3/2017. Local: sede da OAB-GO. Público-alvo: advogados membros da Comissão de Direito Imobiliário e Urbanístico da OAB-GO e representantes do mercado imobiliário de Goiânia. Realização: Secima/OAB.

6 OUTROS TÓPICOS

Os avanços de destaque de todo o processo de elaboração do PDI da RM de Goiânia são: *i)* interatividade com o cidadão metropolitano por meio da rede social (*Facebook*, *site*, portal PDI da RM de Goiânia), que permitiu discutir/ouvir/colher sugestões da sociedade tanto no processo de elaboração do PDI da RM de Goiânia como na redação de atualização do PL de criação da RM de Goiânia; *ii)* realização de reuniões técnicas, seminários, *workshops*, oficinas e audiências públicas, permitindo a participação efetivada tanto do Poder Executivo como do Legislativo estadual e municipal, bem como da sociedade organizada na discussão de todo o processo; *iii)* criação de Grupo de Trabalho Local (GTL), composto por representantes do poder local e da sociedade de cada município; *iv)* criação do Comitê Executivo com objetivo de auxiliar e validar todos os produtos de cada fase do projeto como o diagnóstico e a formulação das propostas das diretrizes que irão compor o projeto de lei do plano; e *v)* disponibilização de cinquenta vagas para o curso de especialização em planejamento e gestão urbana de 360 horas, aos técnicos efetivos municipais, ministrado pela UFG, visando o fortalecimento de capacidade técnica, além de ter o efeito multiplicador de conhecimento sobre a política metropolitana nos vinte municípios da RM de Goiânia, integrando a equipe de elaboração do PDI da RM de Goiânia. Enfim, permitiu vislumbrar que a grande saída para solucionar os problemas e ampliar as receitas é a parceria da gestão compartilhada entre o poder público e o privado, além de promover a formação de uma cultura metropolitana.

Nas discussões durante as oficinas – nos vinte municípios da RM de Goiânia –, os seminários e as audiências públicas realizados em Goiânia, foram compilados os principais desafios a serem enfrentados como: desconhecimento sobre gestão metropolitana; falta de apoio e comprometimento dos dirigentes; falta de recursos e equipe técnica não qualificada etc., propondo a formulação de uma síntese dos problemas encontrados, como ideias centrais e uma reflexão sobre "os desafios da metrópole que queremos?", as quais servirão de consulta para formatação final das propostas de estratégias/diretrizes de desenvolvimento do PDI da RM de Goiânia.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/DgHt9i>. Acesso em: 5 mar. 2018.

_____. **Estimativa populacional 2016**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/WaJoU8>. Acesso em: 5 mar. 2018.

KORNIN, T.; MOURA, R. **Metropolização e governança urbana**: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.

MELO, L. *et al*. Arranjos institucionais de gestão da Região Metropolitana de Goiânia. *In*: COSTA, M. A.; TSUKOMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2013. v. 1, p. 253-272. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSTA, M. A. **A questão metropolitana no Brasil**: de uma pergunta "inocente" a um par de hipóteses e provocações. Brasília: Ipea, 2012.

CUNHA, D. F.; BORGES, E. M.; MELO, L. A integração da rede de transporte coletivo da Região Metropolitana de Goiânia. *In*: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 233-256. v. 2.

_____. Estratégia para a eliminação do risco de desabastecimento de água na Região Metropolitana de Goiânia: o desafio do sistema produtor João Leite. *In*: COSTA, M. A.; PANTOJA, I.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 149-167, v. 3.

GOUVÊIA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

LIMA, J. J. F.; MOYSÉS, A. (Org.). **Como andam Belém e Goiânia**. Coleção Estudos e Pesquisas, Programa Nacional de Capacitação das Cidades-Ministério das Cidades/Observatório das Metrópoles. 1. ed. Brasília, 2008. (Série Como andam as regiões Metropolitanas, v. 11).

MOYSÉS, A.; BORGES, E. M.; CUNHA, D. F. **O estado de Goiás e a Região Metropolitana de Goiânia no Censo 2010**. Boletim Informativo do Observatório das Metrópoles/INCT-CNPq. Ano III, n. 196, p. 1-27, 3 ago. 2011. Disponível em: <https://goo.gl/7yzQVJ>.

CAPÍTULO 6

PIONEIRISMO NA GESTÃO COMPARTILHADA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Thêmis Amorim Aragão[1]

1 INTRODUÇÃO

Dentro do arcabouço do debate urbano atual, podemos identificar que a questão metropolitana perpassa diversos aspectos, que não se restringem unicamente às políticas urbanas necessárias para o desenvolvimento de determinada aglomeração humana. A complexidade do tecido urbano engloba ainda fatores de organização político-administrativos, de gestão de serviços públicos e de relações interfederativas, no que diz respeito à regulação e ao financiamento das cidades.

Apesar das dimensões regionais, é necessário reconhecer que a metrópole se comporta como um único organismo social, compondo uma dinâmica urbana singular. É ainda importante se pensar sob a perspectiva da governabilidade destes espaços, dado o mosaico de agentes políticos que a integram e a interconexão das políticas setoriais, que se sobrepõem ao recorte territorial da metrópole.

A gênese do processo de metropolização da cidade de Belo Horizonte se deu nos anos 1940, quando importantes intervenções influenciaram a expansão da malha urbana da capital mineira e a sua conurbação com outros municípios adjacentes (Mendonça e Marinho, 2015). Em 1946, a Cidade Industrial de Contagem foi inaugurada, estabelecendo importante vetor de crescimento a oeste, onde grandes plantas industriais se instalaram ao longo da BR-381, que liga Belo Horizonte a São Paulo. Na década posterior, o vetor norte foi impactado pela implantação do complexo turístico da Lagoa da Pampulha e da Avenida Antônio Carlos. Somadas à expansão territorial ao oeste e ao norte do município de Belo Horizonte, as décadas de 1950 e 1960 também foram marcadas por grande crescimento demográfico, que registrou cerca de 350 mil habitantes na cidade de Belo Horizonte em 1950 e 1,2 milhão em 1970.[2]

1. Pesquisadora no Projeto Governança Metropolitana no Brasil, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <themisaragao@gmail.com>.

2. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Séries Estatísticas & Séries Históricas.

Ainda na década de 1970, Minas Gerais favoreceu outra onda de urbanização ao promover a política conhecida como nova industrialização mineira.[3] Os incentivos dessa política privilegiaram a região de Belo Horizonte, que arcou com os efeitos demográficos da urbanização, derivada do impulso industrial. Além do grande ganho no setor industrial, o espaço urbano de Belo Horizonte e do entorno vivenciou considerável desenvolvimento do setor de serviços, notadamente na siderurgia, na energia e nos transportes. Juntamente com esse processo, a questão metropolitana despontou como uma problemática a ser abordada pelo poder público em diversas escalas, dado que os problemas urbanos oriundos das transformações históricas extrapolavam o campo de atuação das prefeituras que compunham o que hoje forma a Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte (Costa e Magalhães, 2011).

No cenário nacional, a partir de meados do século XIX, o fenômeno urbano se estabeleceu como problemática. A questão metropolitana foi incluída como objeto de políticas na Constituição Federal (CF) de 1967 e mantida na Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969 (Azevedo e Mares Guia, 2000). Como consequência desse debate, em 1973, foram criadas as nove primeiras RMs do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Recife, Salvador, Belém, Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte.

A capital mineira compunha a RM de Belo Horizonte, juntamente com Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Santa Luzia, Sabará e Vespasiano. Porém, antes mesmo da institucionalização da RM de Belo Horizonte, pela Lei Complementar (LC) nº 14, de 8 de junho de 1973, em 1971, já tinha sido criado um grupo de estudos e planejamento, coordenado pela Fundação João Pinheiro. As atividades deste grupo de estudos desencadearam a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel).

A Plambel foi uma autarquia estadual que era responsável pela promoção do planejamento urbano e regional integrado no estado de Minas Gerais. Esse órgão elaborou diagnósticos e planos com elevado nível técnico. Contudo, sua atuação foi criticada pelo excessivo centralismo e autoritarismo, não havendo efetiva participação dos municípios, nem da sociedade civil nos processos de planejamento.

Com a promulgação da Constituição Estadual de 1989, foram acrescidos quatro municípios à RM de Belo Horizonte: Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme. Desde então, novos municípios têm se inserido na RM, mediante sucessivas leis estaduais, e hoje a RM de Belo Horizonte totaliza 34 municípios.

3. Lei Estadual nº 5.261, de 19 de setembro de 1969, concedeu isenção de até 32% do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para indústrias que se instalassem no estado e para aquelas que promovessem a expansão de sua produção em pelo menos 40%. Esta lei beneficiou 298 projetos industriais.

Vale lembrar ainda que essa região metropolitana tem uma peculiaridade em relação a outras brasileiras: o Colar Metropolitano.[4] Esse colar é "formado por municípios do entorno da RM de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum" (UFMG, PUC-Minas e UEMG, 2011).

Embora não haja previsão nos textos legais de obrigações ou de direitos decorrentes do fato de pertencer ao Colar Metropolitano, os municípios nele inseridos podem compor arranjos para a execução integrada de funções públicas de interesse comum, tal como ocorrido no projeto para tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos metropolitanos, em que foram firmadas parcerias público-privadas (PPP) que envolveram o estado e os municípios. Esses municípios também exercem preponderância no processo de análise regional e de definição de diretrizes relativas ao planejamento territorial metropolitano, o qual considera as influências da rede de cidades no entorno imediato da metrópole.

Apesar de a RM de Belo Horizonte e seus arranjos administrativos terem se estabelecido inicialmente na década de 1970, a crise dos anos 1980 teve influência no enfraquecimento do sistema de gestão metropolitana. O municipalismo, assim como a interrupção dos investimentos federais nas RMs, resultou no desmonte de organismos responsáveis pelo planejamento e pela gestão desses territórios. Como consequência desta conjuntura, em 1996, a Plambel foi extinta.

O vazio institucional deixado pela sua extinção fez com que diversos eixos de desenvolvimento pensados para a metrópole durante o período de sua existência fossem interrompidos, gerando aprofundamento das problemáticas sociais oriundas do processo de metropolização. Porém, a década de 2000 representou um período em que o governo do estado de Minas Gerais buscou reverter o quadro regressivo das práticas de planejamento. Com arranjos institucionais inéditos, a RM de Belo Horizonte implantou processos de planejamento e gestão metropolitana que vêm se consolidando nos últimos anos e que buscam minimizar os obstáculos da gestão interfederativa.

2 A ESTRUTURA DE GESTÃO COMPARTILHADA DO TERRITÓRIO METROPOLITANO DA RM DE BELO HORIZONTE

Ao longo da década de 2000, considerando o agravamento dos problemas relacionados às funções públicas de interesse comum (FPICs) na RM de Belo Horizonte, o governo do estado de Minas Gerais sentiu necessidade de retomar ações que envolvessem a questão metropolitana, o que se deu mediante a adoção

4. O Colar Metropolitano é composto por dezesseis municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bom Jesus do Amparo, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Morais, Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José da Varginha e Sete Lagoas. Informações sobre a PPP estão disponíveis em: <http://www.ppp.mg.gov.br>.

de um novo modelo de planejamento e gestão. A partir de 2004, observa-se o desenho de um arranjo institucional proveniente de debates públicos que discutiam soluções para os impactos econômicos gerados pela falta de planejamento metropolitano resultante da extinção da Plambel.

Em 2006, as LCs nos 88, 89 e 90 estabelecem novo modelo para o planejamento e a gestão das RMs de Belo Horizonte e do Vale do Aço. As inovações institucionais dispostas nessas leis englobaram a criação de arranjos que permitiram o ordenamento destes territórios e o controle sobre o desenvolvimento das FPICs. Inicialmente, as conferências metropolitanas formaram espaços de discussões e envolveram a criação da Assembleia Metropolitana (órgão de decisão superior do qual participam representantes do estado, prefeitos e presidentes do Legislativo municipal) e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (órgão colegiado de coordenação geral das ações relativas ao planejamento metropolitano, com representação do estado, dos municípios e da sociedade civil). Efetivamente, a composição dos grupos participantes destas arenas de debate e deliberação deu-se durante a I Conferência Metropolitana, em 2007. Essas duas instâncias são auxiliadas pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte), criada em 2009. Essa agência é uma autarquia de caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento, regulação urbana e apoio à execução das FPICs na região metropolitana.[5] Por fim, também foi criado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, para apoiar as ações planejadas pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI),[6] elaborado entre 2009 e 2011. Essa estrutura teve como objetivo estabelecer uma gestão compartilhada entre a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo e a Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que pressupõe a divisão das decisões entre o estado, o conjunto de municípios e a sociedade civil.

5. Embora a agência tenha sido instituída em 2009, em 2008 e 2009, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) assumiu as atividades de apoio técnico ao Conselho Deliberativo e à Assembleia Metropolitana.
6. O PDDI foi aprovado pelo Conselho Deliberativo, conforme previsto na legislação estadual. Entretanto, por força dos novos dispositivos trazidos pelo Estatuto da Metrópole, deverá ser submetido à apreciação da Assembleia Legislativa para ser convertido em lei complementar estadual.

FIGURA 1
Esquema do arranjo institucional de planejamento e gestão metropolitana



Elaboração da autora.

O arranjo de gestão metropolitana criado em 2006 inaugurou um modelo ousado de procedimentos, que previu a descentralização da decisão e a participação dos municípios e de representantes da sociedade civil no processo de planejamento e gestão. Em meados de 2007, foi elaborado o projeto estruturador, para promover a gestão integrada de FPICs na região.[7] Esse documento tinha o intuito de tornar a RM de Belo Horizonte mais competitiva e elevar a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos. Para atingir tais metas, entre 2007 e 2009 foi definida a necessidade

7. O art. 43 da Constituição Estadual de 1999 descreve: "Consideram-se Fpics: I – transporte intermunicipal e sistema viário de âmbito metropolitano; II – segurança pública; III – saneamento básico, notadamente abastecimento de água, destinação de esgoto sanitário e coleta de lixo urbano, drenagem pluvial e controle de vetores; IV – uso do solo metropolitano; V – aproveitamento dos recursos hídricos; VI – produção e distribuição de gás canalizado; VII – cartografia e informações básicas; VIII – preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição; IX – habitação; X – planejamento integrado do desenvolvimento socioeconômico; XI – outras, definidas em lei complementar. Parágrafo único. As diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídas as das Fpics, serão objeto de plano diretor metropolitano elaborado pela Assembleia Metropolitana".

de adoção de um PDDI para a RM de Belo Horizonte como instrumento de planejamento. Acreditava-se que a região tinha um potencial de desconcentração urbana e econômica na rede de centralidades interna. O aproveitamento desse potencial permitiria a criação de uma estrutura metropolitana mais equilibrada.

Segundo Costa e Magalhães (2011), a distribuição dos serviços em centros intermediários seria positiva não somente para a população residente nas diversas localidades, mas também para as atividades produtivas ali realizadas. Como consequência deste pressuposto, o PDDI também previa a construção de um processo permanente de planejamento que envolvia municípios, o estado de Minas Gerais, os órgãos federais e a sociedade civil organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares. Este processo implicou a edificação de um sentido de solidariedade e identidade metropolitana e, também, o envolvimento das populações com seus territórios[8] para a execução das FPICs.

A efetivação e o aprimoramento do modelo de gestão se deram ainda pela inserção da academia na coordenação do processo de elaboração do PDDI-RM de Belo Horizonte,[9] o que estabeleceu procedimentos voltados a aspectos técnicos e isentos de privilégios decisórios por qualquer que seja a parte envolvida.

O objetivo metodológico de elaboração desse documento foi encontrar uma estratégia de debate horizontal que contemplasse as problemáticas metropolitanas em diversas escalas e perspectivas. Tratou-se ainda de consolidar um processo contínuo de discussão do território metropolitano, uma vez que foi previsto o estabelecimento de esferas de participação e mecanismos de monitoramento das políticas urbanas que lidam com horizontes de pequeno, médio e longo prazos. Nesse sentido, a academia propôs uma metodologia de planejamento para além de um processo que resultasse num documento que reunisse diretrizes, políticas, procedimentos e metas. Essa proposta de elaboração abrangeu a constituição de um ambiente pedagógico de comprometimento e solidariedade dos agentes envolvidos.

O PDDI, elaborado de forma interdisciplinar e interfederativa, consolidou suas diretrizes sobre quatro eixos temáticos: urbanidade, acessibilidade, seguridade e sustentabilidade. Estes eixos resultaram na proposição de 23 políticas, além de outras relativas aos temas de territorialidade e de institucionalidade.

8. Mais informações a esse respeito em ARMBH (2011).

9. Apesar de empreendida pelo governo do estado, por intermédio da Sedru e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead), o PDDI da RM de Belo Horizonte foi realizado sob a coordenação do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), com a participação direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação de várias unidades e departamentos. O desenvolvimento dos estudos englobou também as atuações da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) e da Escola de *Design* da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

3 REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL METROPOLITANA – O MACROZONEAMENTO

O PDDI foi consolidado com base em políticas, programas, projetos e ações definidos para as mais diferentes áreas da gestão pública, os quais delinearam o cenário de desenvolvimento econômico e social esperado para a RM de Belo Horizonte. Nesse sentido, como desdobramento desse documento, o macrozoneamento metropolitano foi considerado ação prioritária no que diz respeito ao ordenamento territorial.

Seguindo as mesmas premissas de participação utilizadas na elaboração do PDDI da RM de Belo Horizonte,[10] em 2013 foi dado início aos procedimentos para debate e elaboração do macrozoneamento metropolitano, que teve como objetivo promover o planejamento dentro de uma "perspectiva teórico-metodológica transdisciplinar, experimental, democrática e crítica, na qual se reconhece a horizontalidade entre o conhecimento técnico-científico especializado e os saberes populares emanados da prática cotidiana" (Ipead, 2013, p. 19).

Ao integrar a dimensão territorial do desenvolvimento metropolitano, o debate incluiu as outras temáticas transversais que foram discutidas nos ciclos de elaboração do PDDI. Em termos de diretrizes, o macrozoneamento adotou seis eixos principais, como vemos a seguir.

a) *Criação e/ou fortalecimento de centralidades urbanas em rede*: promoção de melhor distribuição e descentralização do emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados, redução da dependência em relação ao núcleo central de Belo Horizonte, criação de oportunidades de desenvolvimento para áreas periféricas.

b) *Planejamento da expansão da ocupação do território*, levando em consideração a necessidade de mobilidade intermodal que propicie a articulação e o deslocamento em uma metrópole estruturada em rede.

c) *Intensificação do uso do espaço urbano existente*, a partir da recuperação de edificações e áreas degradadas, aproveitamento de vazios urbanos e parcelamentos vagos, abertura de áreas verdes, novas centralidades e espaços públicos destinados ao lazer e à recreação.

d) *Redução da pressão da expansão urbana periférica sobre as áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas*, com valorização e proteção das áreas destinadas à produção agropecuária e artesanal, e estímulo a atividades produtivas sustentáveis e criativas nas áreas de fronteira rural/urbana.

e) *Ampliação das áreas permeáveis urbanas, restauração e revitalização de cursos d'água*, controle da expansão imobiliária, industrial e minerária sobre áreas de interesse para abastecimento e conservação da biodiversidade.

10. Mais uma vez, a gerência do processo foi atribuída à Ipead, que delegou à UFMG a coordenação das atividades, por intermédio do Cedeplar. A supervisão das atividades ficou a cargo da Agência Metropolitana, que contou com forte envolvimento da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo.

f) *Consolidação de um marco regulatório para o uso e a ocupação do solo*, que expresse as políticas de reestruturação territorial do PDDI, possibilitando que os municípios e o sistema de planejamento metropolitano possam exercer seu papel regulador nas disputas pelo espaço metropolitano, fazendo prevalecer o interesse coletivo metropolitano (UFMG, 2014).

Embora o PDDI já tivesse produzido rico material de análise, o processo de macrozoneamento deu enfoque à identificação das principais centralidades para desenvolver suas estratégias territoriais e definir uma nova hierarquia urbana na RM de Belo Horizonte (mapa 1). Esta hierarquia foi dividida em:

a) *Metrópole*: trata-se do centro metropolitano principal, consolidado no hipercentro de Belo Horizonte e na Savassi, já alcançando, a partir das avenidas Raja Gabaglia e Nossa Senhora do Carmo, a região do Belvedere na capital e do Vale do Sereno em Nova Lima.

b) *Centros metropolitanos*: correspondem às novas centralidades propostas – Oeste (Betim) e Norte e Sul (Nova Lima) – devendo se estruturar em torno de quatro pilares: o uso residencial em grande quantidade e densidade, incluindo a habitação de interesse social, a ligação com as economias industriais em seu entorno, um forte aspecto cultural e identitário, e a interligação em rede com outras centralidades através de estações da rede de mobilidade multimodal dentro desses novos centros.

c) *Subcentros metropolitanos*: têm a mesma função dos centros metropolitanos, porém, com menor adensamento e grau de polarização, dando apoio aos centros metropolitanos em áreas relativamente distantes destes. Foram selecionados como possíveis subcentros metropolitanos: Venda Nova (Belo Horizonte) articulada ao São Benedito (Santa Luzia) e ao Morro Alto (Vespasiano), Barreiro (Belo Horizonte) articulado ao Eldorado (Contagem), Sabará, Jardim Canadá (Nova Lima), e um novo centro Leste, em Ravena (Sabará).

d) *Centros microrregionais*: constituem um nível intermediário entre os subcentros e os centros locais, cumprindo um papel de polarização para além do nível local, articulando, por exemplo, um conjunto de bairros e de municípios vizinhos menores.

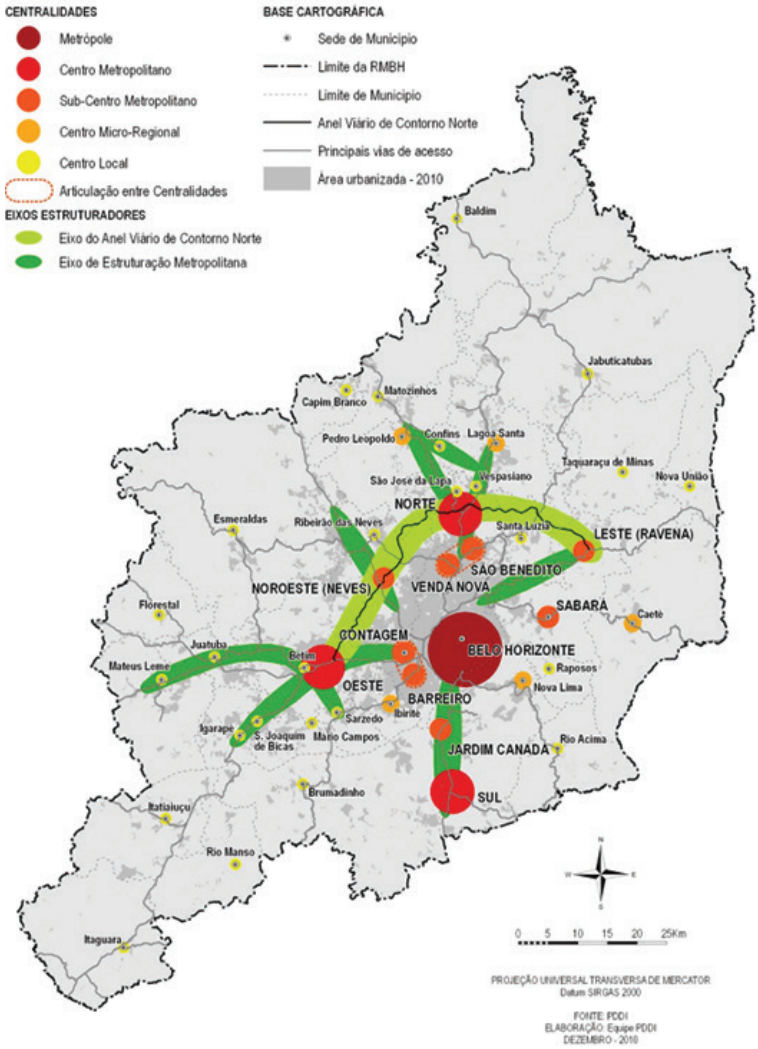
e) *Centros locais*: correspondem às centralidades de menor nível, correspondentes a muitas das sedes dos municípios menos populosos da RM de Belo Horizonte, e que servem como centros de apoio ao meio rural, e vêm passando por processos de transformação ligados à extensão da urbanização sobre estas áreas rurais (UFMG, 2014).

> Após a identificação dessas centralidades, foram definidos eixos estruturantes, que
>
> configuram áreas em torno das principais vias estruturantes de ligação da RMBH com outras regiões do estado e do país, onde se localizam grandes equipamentos de infraestrutura, áreas industriais, usos de grande porte ligados ao setor terciário e outros equipamentos, e formas de ocupação ao longo dos eixos, que se localizam de forma mais espraiada no território. (...) Os eixos também têm a função de direcionar o crescimento da metrópole, promovendo a interligação com as áreas de vacância fundiária crítica que se desejam adensar ou dar alguma destinação adequada (UFMG, 2014).

Para além das centralidades e dos eixos estruturadores, o macrozoneamento da RM de Belo Horizonte criou a categoria de "lugar metropolitano", que busca conceber estratégias específicas de conservação, requalificação, dinamização, divulgação, sinalização e facilitação do acesso a territórios que venham desempenhar um potencial de novas oportunidades de desenvolvimento local e contribuir para que estes possam se assentar no imaginário coletivo como referências simbólicas para os cidadãos metropolitanos. Da mesma forma, foram pensadas as categorias de complexos ambientais culturais (CAC), que consistem em uma proposta de intervenção e gestão territorial resultante do estudo das vocações e vantagens ambientais e culturais da RM de Belo Horizonte que sejam capazes de sustentar o desenvolvimento que se propõe para a metrópole.

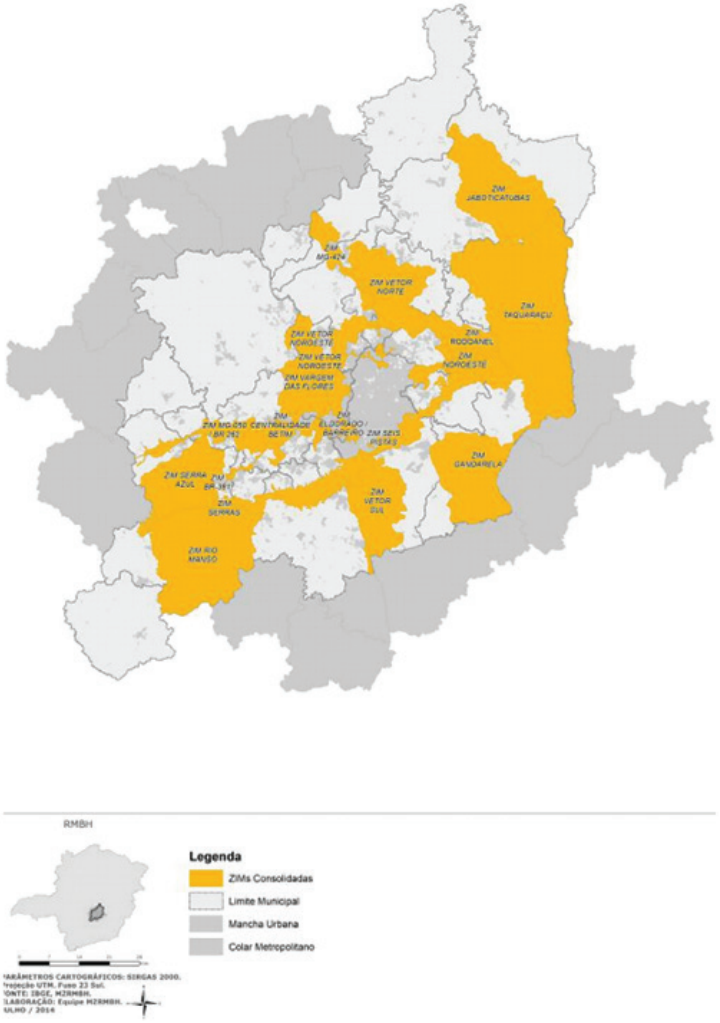
Em termos operacionais, o debate sobre o zoneamento metropolitano se apropriou de algumas perspectivas que envolvem o zoneamento tradicional, o qual tem como objetivo, nem sempre explícito, excluir e proibir determinadas atividades e/ou grupos sociais em áreas específicas das cidades, ou ainda promover uma relação entre usos e densidades (Souza, 2004; Villaça, 1995; Acioly e Davidson, 1998). Embora o debate sobre zoneamento considere uma vasta gama de abordagens, a especificidade de um zoneamento metropolitano ainda tem provocado questionamentos no que diz respeito à questão federativa, que inclui as competências relativas ao ordenamento do solo urbano e às estratégias de desenvolvimento metropolitano, que antagonizam, em alguns casos, com as ambições municipais de desenvolvimento.

MAPA 1
Disposição das centralidades e seus eixos estruturantes



Fonte: PDDI, 2010.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 2
Zonas de interesse metropolitano da RM de Belo Horizonte



Fonte: Equipe MZRMBH (2014).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Para lidar com os diversos recortes territoriais dentro da metrópole e suas particularidades, foi observada a necessidade de adaptações dos instrumentos usuais de zoneamento à nova escala de planejamento. Para isso, o Macrozoneamento da RM de Belo Horizonte adotou as chamadas zonas de interesse metropolitano – ZIMs (mapa 2) e buscou articular o zoneamento convencional de uso e ocupação do solo aos zoneamentos ambientais mais abrangentes, envolvendo unidades de conservação, proteção de recursos hídricos, patrimônio geológico, entre outros.

É importante destacar que o processo de elaboração do macrozoneamento metropolitano estabeleceu parâmetros urbanísticos para as ZIMs, os quais definiam índices com margens flexíveis para serem adotadas pelos municípios em posterior revisão de seus planos diretores. Ressalta-se que a definição de parâmetros urbanísticos numa esfera legislativa estadual pode gerar um campo fértil para posteriores contestações legais referentes aos conflitos de competência, dado que os municípios têm autonomia para legislar sobre o uso do solo de seus territórios. Porém, também é válido estar ciente de que a hierarquia das leis no ordenamento jurídico brasileiro não estabelece peso diferenciado entre as regulações estabelecidas em cada tipo de casa legislativa (municipal, estadual e federal). Sendo todos entes federados, as leis possuem igual relevância, observadas as hierarquias entre as diversas categorias (lei complementar, lei ordinária, decreto, normativa etc.). No caso dos parâmetros de uso e ocupação do solo, é válida a regulação que define maior grau de restrição, a exemplo das restrições estabelecidas pelo Código Florestal, que são consideradas na definição dos índices urbanísticos na escala local. Desta forma, prováveis contestações que possam surgir com a definição de índices urbanísticos num processo de macrozoneamento metropolitano se estabelecem como uma falsa questão.

Embora o problema não esteja no fato de o estado legislar ou não sobre índices urbanísticos, a questão que se coloca é se os processos de planejamento metropolitano conseguem capturar a dinâmica urbana da escala local em todas as suas dimensões e refletir isto em índices adequados. Considerando que a produção do espaço urbano é um processo eminentemente político, como lidar com os interesses locais e conciliá-los numa estratégia metropolitana?

No caso da RM de Belo Horizonte, esses conflitos têm sido mitigados pelo caráter participativo e plural do processo de elaboração do macrozoneamento. A ampla discussão pública, que envolveu equipes de cada município integrante dessa RM, o governo do estado e a sociedade civil, atribuiu grande legitimidade ao conteúdo do documento. Porém, considerando o sistema político e as regras do federalismo brasileiro, apenas durante o processo de revisão dos planos diretores municipais, quando houver um confronto mais direto com os interesses políticos existentes na escala local, será possível observar se o processo participativo foi suficiente para garantir a aplicação dos índices definidos no macrozoneamento pelo Legislativo e pelo Executivo municipal sem que, com isso, dinâmicas urbanas tenham sido afetadas negativamente.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO

Após a legislação que criou o arranjo de planejamento e gestão para as RMs do estado de Minas Gerais, há o entendimento, na esfera estadual, de que os planos diretores dos municípios que compõem a RM de Belo Horizonte devem adotar os parâmetros definidos no macrozoneamento, considerando que a aprovação do macrozoneamento metropolitano foi realizada pelas instâncias legalmente competentes (Conselho Metropolitano e Assembleia Legislativa do estado, conforme lei complementar). Contudo, a dinâmica política nas diversas escalas impõe uma constante renovação de representantes, o que ocorre nos pleitos sazonais, que acontecem de dois em dois anos, e que pode alterar o quadro de legitimidade do processo. Nesse sentido, o *timing* entre o planejamento e seus mecanismos de execução é essencial para a consecução das metas e o alcance das diretrizes, sem comprometer a estabilidade das arenas de debate. Desta forma, para mitigar o descompasso político, para além do instrumento do PDDI, é importante haver um horizonte de investimentos concreto que fundamente as mudanças dos parâmetros urbanísticos propostos.

A justificativa dos índices adotados deve estar em concordância com uma realidade urbana concreta, sem remeter a uma realidade esperada, que possa não se concretizar em curto e médio prazos. Nesse sentido, é primordial que os programas e os projetos dispostos no PDDI convirjam para um *cronograma de investimentos*. Porém, como não existe um banco de programas/projetos associado a um cronograma de obras com recursos garantidos e contingenciados pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, o PDDI, assim como o macrozoneamento e as decorrentes revisões dos planos diretores municipais, apenas logrará restringir usos e densidades, em vez de ter um papel ativo na melhoria da qualidade de vida dos habitantes.

A ausência de um plano de investimentos real gera expectativas que, por si sós, desencadeiam efeitos especulativos em relação ao solo urbano. Maricato (2000) destaca as limitações da regulação do uso do solo na indução do desenvolvimento e questiona a eficácia do instrumento do zoneamento para este objetivo. Para a autora, o debate acerca do planejamento territorial se perde quando é restrito à definição de parâmetros urbanísticos, deixando de lado a discussão sobre os reais investimentos no território. Ela defende que a existência de um plano de ação surtiria maior efeito para o desenvolvimento urbano, uma vez que seus objetivos e diretrizes trariam mais aderência ao plano político. Sem um plano de ação, o zoneamento seria mero instrumento de mitigação dos impactos negativos dos investimentos (ou da expectativa de investimentos) no território, restringindo usos e densidades. Ou, mais ainda, os parâmetros urbanísticos promoveriam, ou agravariam, o quadro de informalidades, uma vez que poderiam não se adequar

ao padrão de ocupação de cada espaço, impossibilitando, desta forma, processos de regularização fundiária.

A inexistência de um plano de investimentos atrelado à elaboração do PDDI e do macrozoneamento também pode fragilizar a legitimidade do processo de planejamento e gestão em curso. Dado que estes processos não envolvem deliberação sobre a localização, o volume dos investimentos e o prazo de execução, os representantes enviados pelas prefeituras para a participação no processo de planejamento metropolitano podem não possuir grande poder decisório ou não expressar o real posicionamento político do município em relação a sua inserção na esfera metropolitana. Nesse sentido, a participação e a subscrição dos municípios ao processo pode se tornar *pro forme*. Como consequência, o planejamento corre o perigo de ser resumido ao que Villaça (1999) descreve como a ideia de planejamento como ideologia. Nesta crítica, o autor identifica a alteração dos conceitos de "plano" e "planejamento". O planejamento "passa a ser identificado como a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-la" (Villaça, 1999, p. 222).

A experiência mineira de planejamento metropolitano tem conseguido abranger um amplo leque de problemáticas e envolve temas transversais rebatidos em intensidades diferentes nas mais variadas escalas. Contudo, a operacionalização do PDDI e do macrozoneamento, assim como a manutenção do processo de planejamento e debate público, envolve o aprofundamento e a reflexão de algumas ideias-força para a condução de um debate consistente, além da articulação de questões políticas e de financiamento. Em termos práticos, podemos afirmar que a metodologia participativa utilizada no caso da RM de Belo Horizonte colabora positivamente para uma reflexão coletiva sobre a metrópole e abre uma arena para que a gestão compartilhada realmente aconteça. Contudo, ainda é muito cedo para observar os reais ganhos do processo, já que os planos diretores dos municípios que compõem a RM ainda estão em fase de adequação, e os conflitos na escala local ainda não foram identificados de forma clara.

Nesse contexto, é necessário considerar que a atualização dos planos diretores municipais não seja somente uma adaptação aos parâmetros estabelecidos no macrozoneamento, mas que esse processo possa retroalimentar adaptações do próprio macrozoneamento, caso identificados efeitos negativos relevantes à economia e à dinâmica urbana local. Caso contrário, ao assumir o macrozoneamento em caráter acabado, desconsiderando as transformações das dinâmicas políticas e sociais particulares de cada espaço constituinte, os instrumentos podem se transformar em um mecanismo de ingerência à discricionariedade municipal para a definição da política urbana da cidade.

Apesar do avançado estágio de planejamento em relação às outras metrópoles brasileiras, a elaboração do PDDI e do macrozoneamento tem se restringido a ordenamentos do uso do solo e princípios de planejamento e gestão, sem adentrar de forma incisiva no que diz respeito às funções públicas de interesse comum. Embora o PDDI trace diretrizes para as ZIMs, no que diz respeito às FPICs, e embora o macrozoneamento pense outras questões relativas ao uso do solo, em termos práticos, não há indicativos de enfrentamento das principais questões políticas que envolvem a operacionalização dessas funções. Várias questões ficam em aberto, a exemplo destas:

- Qual o modelo de gestão dos transportes na RM de Belo Horizonte?
- Como serão tratados os conglomerados de empresas de transporte que atualmente operam e dominam o sistema e que se fragmentam no tecido metropolitano com base em uma lógica de mercado?
- Quem vai ser o agente integrador da política de transporte nesse contexto?
- Como serão estabelecidos os mecanismos de informação relativos a custos e outros dados relevantes que servem para propiciar a participação e o debate aprofundado sobre essas questões?

Além destas:

- Como pensar uma política de saneamento se as concessionárias possuem capital aberto e operam de forma autônoma no que diz respeito aos processos decisórios relativos aos investimentos nas redes de água e esgotamento sanitário?
- Como pensar numa política de resíduos sólidos se não há pacto político claro que estabeleça vantagens aos municípios que poderiam centralizar o recebimento e o processamento desses resíduos?
- Como tratar essas políticas considerando os interesses das empresas que realizam o recolhimento e a disposição desses resíduos?

Enfim, a grande questão gira em torno da harmonização dos interesses econômicos dos agentes privados que operam as FPICs com o caráter social que essas funções exercem como bens públicos.

Apesar do grande esforço dispensado pela Agência Metropolitana e pela universidade para tornar o debate o mais democrático possível, existem limitações por parte dos municípios que refletem não somente a heterogeneidade da cultura política, como também o desenvolvimento institucional de cada prefeitura. Embora a metodologia adotada na elaboração do PDDI e do macrozoneamento na RM de Belo Horizonte expresse preocupação com as multidimensões do processo

de planejamento, é preciso reconhecer que existem fragilidades no campo legal e político que vão além das atribuições dos envolvidos na coordenação do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento até aqui concebidos.

5 CONCLUSÃO

Belo Horizonte, ao se constituir como lócus do projeto de desenvolvimento do estado de Minas Gerais, não fugiu aos efeitos da urbanização acentuada decorrente das transformações econômicas. Mesmo antes da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a cidade já manifestava aspectos do fenômeno metropolitano, ao se conurbar com Contagem e expandir a ocupação do território em direção norte, para além da malha urbana projetada. O espraiamento da ocupação urbana trouxe reflexos ao leque de serviços públicos de interesse comum dos municípios que compunham a dinâmica da metrópole. Como consequência, foram observadas experiências de planejamento e gestão do território metropolitano de Belo Horizonte mesmo antes da criação da RM de Belo Horizonte.

No caso dessa RM, houve um esforço institucional para preservação da cultura de planejamento, mesmo em períodos que, no âmbito nacional, o planejamento urbano e regional deixou de ter relevância. O resgate da prática de planejamento territorial desenvolvida pelo grupo de trabalho promovido pela Fundação João Pinheiro foi uma reação aos efeitos da extinção da Plambel. Nesse sentido, observam-se iniciativas para preservar o debate acerca das demandas urbanas e o estabelecimento de estratégias para retomada do desenvolvimento da metrópole. Desta forma, precedendo o marco legal definido pelo Estatuto da Metrópole, a RM de Belo Horizonte fixou arranjos institucionais com o objetivo de constituir uma força social e política que considerasse uma gama diversificada de interesses, direitos e deveres dos diversos agentes sociais, integrando-os ao processo de planejamento metropolitano.

A experiência de elaboração do PDDI da RM de Belo Horizonte e do macrozoneamento representa um processo de planejamento metropolitano pioneiro dentre todas as regiões metropolitanas brasileiras. Para além das arenas de discussão e elaboração de estratégias, o arranjo institucional garantiu recursos, embora limitados, para a continuidade dos projetos previstos por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Com isso, essa RM tem formalizado e implementado grande parte dos instrumentos de planejamento e gestão contidos no Estatuto da Metrópole antes mesmo da sanção desta lei.

Embora o processo de planejamento metropolitano tenha adquirido grande consistência de conteúdo e tenha, ainda, seus instrumentos assumindo *status* legal, a concretização do PDDI depende de contínuo engajamento das autoridades locais e intersetoriais. De maneira geral, podemos situar as estratégias

de planejamento e gestão metropolitanas a partir de expedientes que abrangem tanto um olhar objetivo, como é o caso da elaboração de instrumentos como o PDDI e o macrozoneamento, quanto olhares subjetivos, no que diz respeito à consolidação de princípios norteadores do debate e ao estabelecimento de processos de formação e participação na escala local.

No mais, chama-se atenção para os limites do PDDI da RM de Belo Horizonte e do macrozoneamento como ferramentas de planejamento e gestão. Nesse sentido, é necessário considerar a já mencionada necessidade de promover o desenvolvimento das autonomias locais para efetivação das estratégias territoriais, além do estabelecimento de um pacto político que permita não somente a consolidação de estratégias metropolitanas na escala macro, mas que abra possibilidades para que esses instrumentos absorvam, *pari passu* ao seu processo de implementação, novas questões e estratégias territoriais identificadas no âmbito particular de cada município. A adoção de uma flexibilidade a esses dois instrumentos permite a constante retroalimentação do processo de planejamento e a adaptação às transformações econômicas e sociais, inerentes ao processo de desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ARMBH – AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Agência RMBH, 2011. v. 2. (Relatório final).

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, n. 3, p. 131-144, out. 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/t2366618/Downloads/50-70-3-PB.pdf>.

COSTA, G. M.; MAGALHÃES, F. N. C. Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica: reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 9-25, maio 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/t2366618/Downloads/282-554-3-PB.pdf>.

IPEAD – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS DE MINAS GERAIS. **Projeto do Macrozoneamento metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Ipead, 2013. (Termo de Referência – TR.DR, n. 1).

MARICATO, E. As ideias fora de lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MENDONÇA, J. G.; MARINHO, M. A. C. As transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *In*: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A. M. A. **Belo Horizonte**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Macrozoneamento metropolitano**. Produto I – Macrozoneamento metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; PUC-MINAS – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS; UEMG – UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG; PUC-Minas; UEMG, 2011.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 9, n. 2, 1995.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSTA, G. M. The (im)possibility of planning and governance at a metropolitan geographic scale as a means for social change: the case of Belo Horizonte. *In*: INTERNATIONAL PLANNING HISTORY SOCIETY CONFERENCE, 15., São Paulo, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Editora da USP, 2012.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1981.

LEFEBVRE, H. **The production of space**. Oxford: Blackwell, 1994.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2009.

_____. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2009.

_____. Lei Complementar nº 90, de 12 de janeiro de 2009. Dispões sobr a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q. **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan; Ippur, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

SOUZA, M. L. Termo de Referência nº 1, de 2013. Belo Horizonte: Governo de Minas Gerais, 2013.

TONUCCI FILHO, J. B. M. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte**: um estudo das experiências do Plambel e do PDDI-RMBH. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TOPALOV, C. **La urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

CAPÍTULO 7

ADEQUAÇÃO DO ARRANJO DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Adauto Beato Venerano[1]
Cynthia Lopes Pessoa de Miranda[2]
Letícia Tabachi Silva[3]
Pablo Lira[4]

1 INTRODUÇÃO

No decorrer da segunda metade do século XX, o processo de urbanização alcançou proporções mundiais. Na primeira década do século XXI, as estatísticas oficiais deram conta de que mais da metade da população mundial reside em áreas urbanas. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que, em 2050, cerca de 70% da população do globo residirá em cidades.

Com o desdobramento desse processo, o fenômeno da metropolização também vem se expandindo exponencialmente em vários países. No Brasil, um levantamento de dados[5] de 2015 indica que aproximadamente 55% dos 205 milhões de habitantes residiam em regiões metropolitanas (RMs), regiões integradas de desenvolvimento (Rides) ou em aglomerações urbanas (AUs). Este mesmo levantamento constatou que, até aquele ano, existiam 79 unidades institucionalizadas no país, sendo 71 RMs, três Rides e cinco AUs (Fnem, 2016).

Compondo esse quadro de unidades institucionalizadas, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RM da Grande Vitória), com mais de vinte anos de existência formal, vem passando por uma série de transformações que evidenciam a importância da gestão e da governança metropolitanas. Atualmente, o cidadão metropolitano vem tomando consciência de sua existência e da relevância das

1. Mestre em planejamento regional e gestão de cidades do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Técnico em Planejamento do IJSN. *E-mail*: <adautobv@gmail.com>.

2. Arquiteta do IJSN. Especialista em Estudos e Pesquisas Governamentais do IJSN. *E-mail*: <cynthia.pessoa@ijsn.es.gov.br>.

3. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB). *E-mail*: <leticia.silva@ijsn.es.gov.br>.

4. Doutorando em geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Especialista em Estudos e Pesquisas Governamentais do IJSN e Coordenador de Estudos Territoriais. *E-mail*: <pablo.lira@ijsn.es.gov.br>.

5. *Brasil – Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas* (Fnem, 2016).

demandas por uma maior integração das questões territoriais, demográficas, econômicas e ambientais na citada região.

A Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, vem preencher uma lacuna aberta pelo § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o qual possibilitou a estadualização da prerrogativa para o reconhecimento e a institucionalização das RMs mediante leis complementares. O estatuto estabeleceu as diretrizes para a ação integrada entre os entes federativos membros das RMs à luz do conceito da governança interfederativa.

Nesse sentido, este texto busca analisar, por meio de pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos e de pesquisa documental em leis, decretos e resoluções do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), as adequações existentes e necessárias ao arranjo de governança metropolitana da RM da Grande Vitória, em consonância com o que está preconizado no Estatuto da Metrópole, sobretudo no tocante aos subsídios à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), um dos componentes da governança interfederativa.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DA GRANDE VITÓRIA

Por meio da Lei Complementar (LC) nº 58/1995, foi instituída a RM da Grande Vitória, que é constituída pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória,[6] com vista à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços supramunicipais, na escala metropolitana. Essa mesma norma estabeleceu que a gestão da região era competência do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), que é composto pelo secretário de estado de ações estratégicas e planejamento, pelos secretários municipais de planejamento ou representantes indicados pelos prefeitos, por um representante da Assembleia Legislativa, por um representante da Câmara de Vereadores de cada município integrante da região, por um representante do movimento popular de cada município envolvido e por um representante do movimento popular do estado ou seus respectivos suplentes.

A LC nº 58/1995 contemplou a natureza das fontes de custeio para as ações de interesse comum no âmbito metropolitano e a obrigação orçamentária de previsão das formas de aplicação, relacionando as competências do estado, sem, contudo, explicitar as atribuições dos municípios (Venerano, 2014).

Somente nos anos 2000, a RM da Grande Vitória sofreu adequações mais expressivas (que serão abordadas na próxima seção), visando à operacionalização de suas instâncias de governança e à criação de instrumentos de gestão. Com a

6. Nos anos seguintes as LC nºs 159/1999 e 204/2001 acrescentaram, respectivamente, os municípios de Guarapari e Fundão à RM da Grande Vitória.

LC nº 318/2005, o sistema gestor da região foi reestruturado. Esta norma criou o Comdevit e autorizou o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit).

O Comdevit, instância de caráter deliberativo, tem a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, dos estudos e dos projetos de interesse comum da RM da Grande Vitória, à luz dos seguintes princípios: *i)* federalismo; *ii)* cooperativismo; *iii)* autonomia municipal; e *iv)* cogestão entre o poder público e a sociedade civil. O conselho é composto por sete representantes do governo do estado, secretários do Poder Executivo estadual designados pelo governador, um representante de cada município que integra a região (dá-se preferência à participação dos prefeitos) e três representantes da sociedade civil, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (Famopes).

Recentemente, por meio do Decreto nº 4.069-R/2017 (Espírito Santo, 2017), o Comdevit passou a ser comandado pelo diretor-presidente do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN),[7] substituindo a representação da Casa Civil no conselho. Dessa forma, a participação do IJSN foi reforçada na gestão metropolitana. O referido decreto também vinculou o Comdevit à estrutura organizacional da governadoria, sendo esta outra mudança significativa, pois o conselho sempre esteve associado à estrutura de secretarias de estado.

As Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) da RM da Grande Vitória são delimitadas pelo Comdevit entre os doze seguintes campos funcionais: *i)* planejamento do uso e da ocupação do solo; *ii)* transporte e sistema viário regional; *iii)* desenvolvimento urbano e política habitacional; *iv)* saneamento ambiental; *v)* preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental; *vi)* desenvolvimento econômico, emprego e renda; *vii)* atendimento social; *viii)* serviços de atenção à saúde e à educação; *ix)* turismo, cultura, esporte e lazer; *x)* segurança pública; *xi)* alterações tributárias; e *xii)* campanhas institucionais de interesse comum (Espírito Santo, 2005a).

De acordo com a citada lei, o Fumdevit constituiu um instrumento de gestão que possui o propósito de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o estado e os municípios membros da RM da Grande Vitória. Os recursos são aportados ao fundo para projetos específicos da carteira de projetos aprovados pelo conselho, sendo o governo do estado responsável por 60%, e os governos municipais por 40% dos recursos dimensionados para a

7. Entre 28 de outubro de 2015 e 23 de fevereiro de 2017, o Comdevit estava sendo presidido pelo titular da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sedurb (Espírito Santo, 2015).

realização de cada projeto.[8] Tais entes devem incluir, em seus respectivos orçamentos anuais, as previsões de recurso para o Fumdevit. A aplicação dos recursos do fundo é gerida por um comitê gestor composto por cinco membros eleitos pelo Comdevit, sendo dois representantes do estado, dois representantes dos municípios da região e um representante da sociedade civil, e seus respectivos suplentes.

Outra estratégia de gestão relevante, propiciada pela LC nº 318/2005, foi a designação do IJSN[9] para exercer as atividades de órgão de apoio técnico e de Secretaria Executiva do Comdevit no que tange à assessoria técnico-administrativa e à operacionalização dos recursos orçamentários do Fumdevit, o que a lei de criação da RM da Grande Vitória não previa em 1995. Como já dito anteriormente, o secretário executivo do conselho é o diretor-presidente do IJSN.

Com o objetivo de apresentar e debater propostas e projetos relacionados às matérias específicas do Comdevit, a LC nº 318/2005, em seu art. 9º, criou a figura das Câmaras Temáticas Especiais (Cates), que possuem caráter consultivo e devem ser constituídas por deliberação de dois terços dos membros do conselho, de acordo com temas prioritários de interesse comum da RM da Grande Vitória, relacionados com os doze campos funcionais retromencionados.

O Decreto nº 1.511/2005 regulamentou as LCs nºs 318/2005 e 325/2005, ratificando diretrizes do Comdevit, do Fumdevit, da Secretaria Executiva e do órgão de apoio técnico do conselho, das Cates e de outros elementos do sistema gestor da RM da Grande Vitória. Sobre as normas de funcionamento, o Decreto nº 1.511/2005 detalha como uma das atribuições do Comdevit a possibilidade de formação de comissões técnicas ou grupos de trabalho para o estudo de viabilidade e análise custo-benefício de projetos e matérias em discussão no referido conselho. Além disso, especifica que o regimento interno do Comdevit e as normas e procedimentos do conselho, do Fumdevit, das Cates e da Secretaria Executiva serão baixados por meio de resoluções, que terão caráter suplementar àquele decreto.

A Resolução Comdevit nº 5/2007 criou um grupo executivo (GE), com representantes de cada uma das entidades que compõem o Comdevit para, em um prazo de três meses, hierarquizar os projetos que seriam priorizados pelo Fumdevit no escopo da Agenda de Investimentos Metropolitanos 2007-2010. Este é o primeiro registro de criação de um GE na lista de resoluções do conselho, que desde então passou a figurar como uma instância de atuação constante no sistema gestor da RM da Grande Vitória. Essa mesma resolução ainda faz menção à

8. Cabe aos municípios que conformam a RM da Grande Vitória carrear para o Fumdevit recursos equivalentes a 40% do montante estipulado, proporcionalmente, no tocante a cada município, à respectiva participação na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da região (Espírito Santo, 2005a).

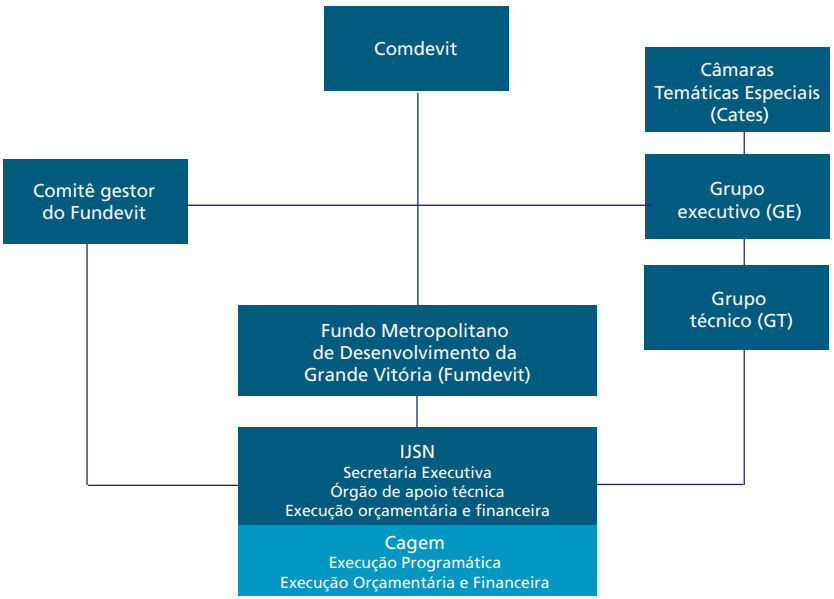
9. O IJSN é uma autarquia do governo do estado do Espírito Santo vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

priorização de projetos, previamente realizada por grupos de trabalho (GTs), que ficaram responsáveis, por meio da Resolução Comdevit nº 9/2007, pela elaboração dos Termos de Referência (TRs) dos projetos que foram hierarquizados pelo GE e que passaram a compor a carteira de projetos, sendo amparados financeiramente pelo fundo nos biênios 2008-2009 e 2009-2010.

A partir da Resolução Comdevit nº 15/2011 (Comdevit, 2011), que aprovou a carteira de projetos para o biênio 2011-2012, os GTs passaram a ser especificados como grupos técnicos e não mais como grupos de trabalho. De toda forma, coube ao grupo técnico também elaborar os TRs da carteira de projetos 2011-2012, o que permite constatar que houve apenas uma mudança na nomenclatura.

Usualmente, os GTs são compostos por técnicos de secretarias e órgãos estaduais, técnicos dos municípios da RM da Grande Vitória e representantes da Famopes. Os GEs são formados geralmente por subsecretários estaduais, secretários municipais e representantes da Famopes. Na prática, os grupos técnicos desenvolvem atividades específicas, de cunho técnico-operacional, e o GE fica responsável por alinhar as questões técnicas à perspectiva da gestão e governança metropolitana, com a interface direta do Comdevit. Como delineado anteriormente, as deliberações relacionadas a gestão e governança da RM da Grande Vitória ficam a cargo do conselho (figura 1).

FIGURA 1
Sistema gestor da RM da Grande Vitória



Fontes: Espírito Santo (2005a; 2005b; 2005c), Comdevit (2007a; 2007b; 2007c; 2016a; 2016b) e IJSN (2015).
Elaboração dos autores.

De 2005 a 2015, nas carteiras de projetos do Comdevit constaram estudos, planos, projetos e ações de interesse comum da RM, como: *i)* as elaborações de estudos e projetos básicos para o desassoreamento e a regularização de leitos e margens dos rios Jucu, Marinho e Formate, todos importantes cursos d'água que cortam o território da região; *ii)* o Plano Diretor de Resíduos Sólidos da RM da Grande Vitória; e *iii)* o Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação da RM da Grande Vitória.

Essas e outras ações possibilitaram o acúmulo de experiências e conhecimentos integrados, ao longo desses anos, sobre algumas questões centrais da RM, que orientaram e vêm orientando o planejamento e as intervenções no campo do uso e ocupação do solo, da mobilidade urbana e do saneamento ambiental, entre outros.

3 A PERSPECTIVA DO ESTATUTO DA METRÓPOLE E A RM DA GRANDE VITÓRIA

O estatuto define metrópole como:

> espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (art. 2º, inciso V, Brasil, 2015).

Em consequência, a referida norma delimitou RM como uma aglomeração urbana que configura uma metrópole, na perspectiva legal (Brasil, 2015).

Segundo o estudo *Regiões de Influência das Cidades* 2007 (Regic 2007) do IBGE (2008), Vitória, o município-sede da RM da Grande Vitória, é considerada uma capital regional A, que, por sua vez, exerce influência sobre Cachoeiro de Itapemirim, que é classificada como uma capital regional C. Dessa forma, conjugando a interpretação do Estatuto da Metrópole com as informações da Regic (IBGE, 2008), identifica-se que a RM da Grande Vitória pode ser entendida como uma metrópole sob o novo prisma legal (Lira, 2015; IJSN, 2015).

Pelo viés da rede urbana brasileira, o Regic (IBGE, 2008) delimita como metrópole as regiões de grande porte e com fortes relacionamentos entre si (pessoas, mercadorias, recursos, entre outros) além de, geralmente, possuírem extensa área de influência direta, devido às suas funcionalidades específicas e típicas (centros de gestão pública federal e empresarial, de comércio, de educação superior, de saúde especializada, de logística aeroportuária e portuária etc.) de uma grande metrópole nacional (como é o caso de São Paulo); metrópole nacional (Rio de Janeiro e Brasília); e metrópole (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre). Essas doze regiões, antes de serem

consideradas metrópoles nos moldes do Estatuto da Metrópole, são caracterizadas, também, como metrópoles, na perspectiva funcional (IBGE, 2008).[10]

Vale salientar que todos os exemplos citados no parágrafo anterior, somando a RM da Grande Vitória e outras RMs, Rides ou AUs, formam o conjunto brasileiro de "unidades institucionalizadas" (Ribeiro *et al.*, 2012). Com base em um levantamento de dados de 2015, realizado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), constata-se que o referido conjunto contava com 79 unidades institucionalizadas,[11] que concentravam mais de 55% dos 205 milhões de brasileiros (Fnem, 2016).

Além de lançar luz sobre a definição de metrópole, o que possibilita certo controle sobre o surgimento de novas RMs, o Estatuto da Metrópole, em seu art. 2º, inciso III, trabalha com o conceito de "gestão plena" para diferenciar as regiões metropolitanas que se encontram formalizadas e delimitadas mediante lei complementar estadual, e que possuem estrutura de governança interfederativa própria, e o PDUI, instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento da região.

Mesmo com o aprimoramento do sistema gestor da RM da Grande Vitória (conselho, fundo, assessoria técnico-administrativa, entre outros), sua governança ainda apresenta insuficiências que dificultam sua operacionalidade (Venerano, Mattos e Oliveira, 2013).

O Comdevit lida, constantemente, com diferentes interesses políticos nas instâncias estaduais e municipais e, ao mesmo tempo, deve equacionar as demandas da sociedade, fornecendo respostas e soluções conjuntas na escala metropolitana. Cumpre assinalar que, de dois em dois anos, os representantes do conselho são substituídos por conta das eleições intercaladas de governadores/deputados estaduais e prefeitos/vereadores. Mesmo nos casos de reeleição dos representantes do Executivo, via de regra, os representantes técnicos são alterados, fator que dificulta a continuidade, a integração e a dinâmica das ações e dos trabalhos do referido conselho. Além disso, as discussões da gestão metropolitana frequentemente esbarram na questão das atribuições dos entes federados e das responsabilidades constitucionais dos municípios que, no geral, respondem diretamente por problemas urbanos locais que deveriam ser tratados de forma coletiva na escala metropolitana, prevalecendo paradoxalmente o interesse local sobre o interesse comum.

Essa é uma problemática nacional, e dela deriva a maioria das adversidades para a promoção da governança metropolitana no Brasil. Visando mitigar e/ou tratar parte dessas adversidades, o governo federal instituiu o Estatuto da Metrópole

10. Com exceção de Brasília, Manaus e Goiânia, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza constituem as nove RMs estabelecidas pelas LC nºs 14/1973 e 20/1974.

11. Sendo 71 RMs, três Rides e cinco AUs.

(Lei nº 13.089/2015), a fim de se estabelecerem as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Em seu art. 5º, o estatuto estabelece a obrigatoriedade da existência de uma estrutura de governança interfederativa; nos arts. 6º e 7º, respectivamente, define seus princípios e diretrizes; e, no art. 8º, determina sua estrutura básica. Contudo, ainda existem algumas dúvidas na estruturação dessa governança interfederativa, atendendo aos princípios e às diretrizes colocados:

- como estabelecer meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum, conforme determina o inciso II do art. 7º?
- como pode ser estruturada a instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, como descrito no inciso I do art. 8º?
- qual o papel dessa instância executiva?
- a instância executiva se define como agência, conselho ou consórcio?
- como pode ser operada essa instância executiva sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer um dos entes?

O instrumento apresentado pelo estatuto, que deverá estabelecer as diretrizes desse planejamento integrado, é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, pensado de modo a se efetivar a gestão plena do território metropolitano. A elaboração do PDUI tem como objetivo instituir um instrumento de gestão metropolitana que subsidie o planejamento urbano integrado das regiões metropolitanas, capaz de responder de forma eficaz às dificuldades existentes no âmbito da gestão das FPICs. O Estatuto da Metrópole estabelece o prazo de três anos, a partir da vigência da lei, nos casos de regiões metropolitanas já instituídas, para elaboração e aprovação do PDUI, sob pena de os chefes do Executivo ou agentes públicos que atuem na governança interfederativa incorrerem em improbidade administrativa (art. 21 da Lei nº 13.089/2015), devendo ser aprovado mediante lei estadual e revisto, pelo menos, a cada dez anos (arts. 10 e 11, respectivamente, da Lei nº 13.089/2015). Os Planos Diretores Municipais (PDMs) deverão ser compatibilizados com o PDUI no prazo de três anos após a sua aprovação, também sob pena de os respectivos prefeitos incorrerem em improbidade administrativa.

Embora seja uma oportunidade para as metrópoles, a elaboração do PDUI em um prazo de apenas três anos configura-se como um grande desafio. Considerando que a ação conjunta entre municípios e estado ainda é um entrave para o planejamento metropolitano, principalmente no que se refere à autonomia municipal, prevista pela CF/1988, pensar em um instrumento de planejamento que respeite

o interesse comum sobre o local, e que tenha a adesão e a compreensão de todos os entes federados no curto prazo, torna-se uma tarefa difícil. Além disso, a aprovação desse instrumento mediante lei estadual pode parecer uma sobreposição do estado diante dos municípios que devem adequar a sua legislação municipal no prazo de três anos, tornando difícil a compreensão dos municípios nesse processo, mesmo o plano tendo que ser aprovado por uma instância colegiada deliberativa, como a prevista no art. 8º, inciso II. Talvez fosse necessário que a elaboração do PDUI tivesse como pré-requisito ser elaborado dentro da estrutura de governança interfederativa, como reza o art. 8º, o que poderia garantir maior equidade de participação nesse processo de elaboração e aprovação do PDUI. Organizar primeiro a estrutura de governança interfederativa nos moldes previstos no estatuto para, posteriormente, se elaborar o PDUI poderia ser uma melhor alternativa, visto que, na ausência de uma estrutura de governança concreta, nada que for projetado no PDUI conseguirá ser colocado em prática.

Considerando a necessidade de elaboração do PDUI até 2018 (Brasil, 2015), a atual estrutura de governança da RM da Grande Vitória iniciou as reuniões com os representantes que compõem o Comdevit em dezembro de 2015, passado quase um ano da promulgação da lei. O primeiro ano foi necessário para a compreensão da lei e o entendimento por parte do governo do estado para que se convocasse a primeira reunião do conselho metropolitano.

Desde então, iniciou-se a mobilização para instituir a elaboração do PDUI, em novembro de 2016. O momento é visto pelas equipes técnicas, municipais e estadual como uma boa oportunidade para se buscar aprimorar a gestão metropolitana da RM da Grande Vitória, no sentido de uma maior integração do planejamento e das ações relativas aos campos funcionais prioritários. O desafio é fazer os gestores municipais e federais entrarem em um consenso de que o interesse comum deve prevalecer sobre o local e da necessidade de um planejamento conjunto do território metropolitano.

4 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA RM DA GRANDE VITÓRIA

Segundo o art. 14 do Estatuto da Metrópole, "para o apoio da União à governança interfederativa em RM ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena" (Brasil, 2015). Como visto, o estatuto dispõe que a *gestão plena* é efetivada com a existência, concomitante, de três condições: *i)* formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; *ii)* estrutura de governança interfederativa própria; e *iii)* plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado por lei estadual.

Diante das exigências do referido estatuto, o Comdevit encarou a obrigatoriedade da elaboração do PDUI como uma oportunidade para se estabelecer um instrumento de gestão integrada para a RM da Grande Vitória, realizando um ideal já pensado anteriormente, que na prática não teve oportunidade de ser concretizado.

No período de aprovação da lei, janeiro de 2015, o conselho estava sem presidência definida, visto que o órgão que o presidia, a Secretaria de Estado Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana (Sepam), havia sido extinto, em função de mudanças na estrutura do governo que se iniciava. Em 28 de outubro de 2015, a partir do Decreto nº 3.886-R (Espírito Santo, 2015), foi definida a nova vinculação do conselho, que passou a ser presidido pelo titular da Sedurb.[12]

Contudo, mesmo com essa indefinição, a Secretaria Executiva do Comdevit, a cargo do IJSN, iniciou o trabalho de entendimento e interpretação do Estatuto da Metrópole, construindo uma análise comparativa entre a estrutura de governança interfederativa existente na RM da Grande Vitória e aquela exigida pelo estatuto, tendo como produto desse trabalho a publicação da Nota Técnica n. 48/2015 (IJSN, 2015),[13] a qual trouxe a primeira interpretação sobre a necessidade de adequação às suas exigências.

Tendo em vista o curto prazo para aprovação do PDUI pelo Legislativo estadual, as atividades do conselho foram retomadas em torno da elaboração do plano. A primeira reunião foi convocada em 9 de dezembro de 2015, com o GE formado por representantes indicados pelos conselheiros que, no caso dos municípios, geralmente são secretários municipais (Comdevit, 2016a). Como ressaltado na seção 2 deste texto, esse grupo funciona como um facilitador para a tomada de decisões, visto a dificuldade em mobilizar com frequência os membros efetivos do conselho.

Os membros do GE são representantes designados pelos conselheiros e repassam a estes as propostas definidas no grupo, facilitando as tomadas de decisões e garantindo o alinhamento e a continuidade dos trabalhos que dependem de definições do Comdevit.

A primeira reunião com o GE teve como pauta: *i)* o Estatuto da Metrópole; *ii)* a gestão metropolitana da RM da Grande Vitória e o Estatuto da Metrópole; e *iii)* o planejamento das atividades para 2016. Definiu-se um cronograma de reuniões mensais do grupo e também a necessidade da formação de um GT, a ser constituído por técnicos das instituições que compõem o Comdevit, para se dar início à elaboração do TR para contratação do PDUI. Também foi abordada a

12. Como mencionado anteriormente, recentemente o Comdevit passou a ser regido pelo diretor-presidente do IJSN (Espírito Santo, 2017).

13. Disponível em: <https://goo.gl/ycX9GL>.

importância da definição do modelo de gestão metropolitana, visto que o conselho desenvolveu alguns planos e projetos, que não foram executados por esbarrarem na inexistência de uma governança interfederativa. Dessa forma, o processo de elaboração do PDUI também possibilitaria uma avaliação sobre o melhor modelo de gestão para a região.

Dadas as definições do GE, em 16 de fevereiro de 2016, aconteceu a primeira reunião do grupo técnico, que propôs o cronograma de trabalho para elaboração do PDUI e definiu as FPICs a serem abordadas no plano, ficando acordado que o grupo faria reuniões semanais para dar celeridade à finalização do TR. Neste sentido, é importante ressaltar a mobilização dos representantes da sociedade civil e, também, dos técnicos das prefeituras municipais e das secretarias estaduais nesse processo.

A princípio, a partir dos campos funcionais elencados na Lei nº 318/2005, foram definidas as seguintes FPICs a serem tratadas no PDUI da RM da Grande Vitória: *i)* planejamento do uso e da ocupação do solo (incluindo desenvolvimento urbano e política habitacional); *ii)* transporte e sistema viário regional/mobilidade; *iii)* saneamento ambiental, preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos; e *iv)* desenvolvimento econômico, emprego e renda, cuja inclusão última não foi unânime entre os técnicos do GT.

Durante o processo de elaboração do TR, foram realizados três seminários, a fim de se trazerem subsídios técnicos para o grupo. O primeiro aconteceu em março de 2016, quando os municípios apresentaram seus planos diretores municipais, dando enfoque para as questões metropolitanas. Entre as principais interfaces citadas pelos presentes, estavam mobilidade urbana; uso e ocupação do solo; saneamento ambiental; preservação e proteção do meio ambiente; e recursos hídricos, com grande destaque para a primeira.

No segundo seminário teve a apresentação do *Estudo Integrado de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória*,[14] elaborado no âmbito do Comdevit e finalizado em 2009, que teve como objetivo principal definir diretrizes, instrumentos e propostas, visando orientar o desenvolvimento da RM da Grande Vitória, com análise de cenários prováveis, tendo 2025 como ano de referência

Outro evento que trouxe conteúdo para o grupo foi a apresentação sobre a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI da RM de Belo Horizonte), realizada por representante da Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte, que detalhou a metodologia adotada e a dinâmica do processo participativo. Além disso,

14. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit-arquivos-de-projetos>.

baseado na experiência do PDDI, procurou destacar alguns aspectos importantes a serem observados na elaboração do PDUI, como a definição das FPICs. Houve o entendimento do grupo de que seria necessário eleger aquelas que não são tratadas de forma articulada no espaço metropolitano e que precisam de apoio para serem pensadas no âmbito metropolitano (por exemplo, uso e ocupação do solo e mobilidade urbana), também levando-se em conta a exequibilidade do plano, se a lei for muito abrangente.

Em reuniões seguintes, a relação de FPICs a ser tratada no PDUI da RM da Grande Vitória foi reavaliada, não só pela reflexão proporcionada pelos seminários, mas considerando-se também o quadro atual de restrições orçamentárias enfrentado pelos entes federados brasileiros. Desta forma, ficou determinado que o plano contemplaria o conteúdo mínimo estabelecido no Estatuto da Metrópole, em seu art. 12, § 1º.[15]

Foram definidas, ainda, as etapas de elaboração do plano, a saber: *i)* elaboração de um plano de trabalho; *ii)* elaboração de um plano de mobilização social; *iii)* levantamento de dados e informações sobre estudos e projetos já realizados; *iv)* consolidação do diagnóstico da situação atual da RM da Grande Vitória; *v)* criação de um sistema integrado de informações metropolitanas; *vi)* construção de cenários e projeções para os próximos quinze anos; *vii)* elaboração de propostas; *viii)* elaboração de uma modelagem institucional para realizar a gestão metropolitana; *ix)* elaboração do macrozoneamento; *x)* consolidação de um plano de ação com seus respectivos projetos estruturantes e instrumentos legais para serem implementados; *xi)* elaboração da minuta de lei para aprovação na Assembleia Legislativa; e *xii)* criação de um sistema de monitoramento das ações do plano.

O plano de trabalho deverá contemplar o tempo e os recursos físicos e financeiros para a execução das etapas, buscando a eficiência e a compatibilização entre as equipes e as etapas. No que se refere especificamente ao plano de mobilização social, ele deverá traçar as estratégias de mobilização da sociedade para garantir a sua participação efetiva na elaboração do plano, definindo uma matriz de *stakeholders*, os momentos dos seminários públicos e/ou reuniões regionais e também as formas de divulgação e abordagem dos atores sociais.

Para a elaboração do diagnóstico, devem ser levados em consideração os principais estudos e planos de relevância sobre a RM da Grande Vitória, tais como: *i)* Plano de Desenvolvimento (ES 2030); *ii)* Plano Estadual de Habitação (Pehab 2030);

15. "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).

iii) Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana da RM da Grande Vitória; *iv)* Plano Diretor de Transporte Urbano da RM da Grande Vitória (PDTU); *v)* Perfil da Pobreza no ES: *vi)* famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) 2016; e *vii)* investimentos concluídos no ES 2014, entre outros. As informações levantadas pelo diagnóstico deverão compor um banco de dados estatísticos e bases georreferenciadas que possibilitarão a consolidação de um sistema integrado de informações metropolitanas, que se associe ao Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo (Geobases).[16]

Por fim, houve o encaminhamento de que a elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória deveria se dar via edital de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes), a qual é vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho (SECTTI), cuja missão é fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico do Espírito Santo, com concessão de recursos financeiros para projetos, bolsas e auxílios visando ao apoio à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, bem como à formação de recursos humanos. O projeto para elaboração do PDUI foi submetido à análise do Conselho Científico e Administrativo da Fapes, já que o apoio da fundação envolveria despesas com bolsas para contratação de pesquisadores e com o custeio e capital. Foi aprovado em 11 de agosto de 2016, sendo assinado o termo de cooperação entre o IJSN e a Fapes, em 19 de agosto do mesmo ano, com o objetivo de serem desenvolvidos diagnósticos e realizada prospecção de cenários futuros para elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória.

O plano de trabalho prevê, preliminarmente, uma estrutura de seis coordenações para a elaboração do PDUI, sendo uma geral e cinco temáticas, a saber: *i)* Coordenação Geral; *ii)* Coordenação de Uso e Ocupação do Solo; *iii)* Coordenação de Geoprocessamento; *iv)* Coordenação de Meio Ambiente e Áreas de Risco; *v)* Coordenação de Mobilização Social; e *vi)* Coordenação de Modelagem Institucional. Cada coordenação contará com um número específico de bolsistas, de formações diversas, afins aos temas. Os coordenadores serão técnicos do quadro do governo do estado do Espírito Santo e/ou dos municípios integrantes da RM da Grande Vitória, a serem designados, também com formações afins aos respectivos temas.

O conteúdo do plano de trabalho tem como principal objetivo instituir um instrumento de gestão metropolitana que subsidie o planejamento urbano integrado da RM da Grande Vitória, capaz de responder de forma eficaz às dificuldades existentes no âmbito da gestão das FPICs definidas no escopo do plano, que atende o conteúdo mínimo descrito no Estatuto da Metrópole, em seu art. 12, § 1º.

16. Geobases, *Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo*. Vitória: Geobases, [s.d]. Disponível em: <https://goo.gl/lim8jN>. Acesso em: 27 jul. 2016.

Embora o termo de cooperação para a elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória tenha sido assinado e publicado em meados de agosto, o recurso financeiro para sua viabilização só foi liberado no início de novembro de 2016, quando foi possível contratar os bolsistas para se consolidar a equipe de trabalho e, assim, iniciar-se efetivamente a elaboração do plano.

A primeira etapa prevista foi o detalhamento do plano de trabalho. Na sequência, iniciou-se o levantamento de dados para preparação do diagnóstico. Em meados de dezembro foi realizado um evento para apresentar à população o início da elaboração do plano, com a participação de cerca de 150 pessoas. Para a consolidação do diagnóstico, foram realizadas oficinas de trabalho nos sete municípios durante o mês de março, aproximando ainda mais a equipe técnica dos municípios em seu processo de elaboração.

5 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA

Como visto nas seções anteriores, a LC nº 318/2005, que reestruturou a RM da Grande Vitória e criou o Comdevit, também autorizou o Executivo a instituir o Fumdevit, por meio de seu art. 11, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o estado e os municípios integrantes da região.

O estado e os municípios, como visto anteriormente, fazem aporte ao fundo para projetos específicos da carteira de projetos aprovada pelo Comdevit, obedecendo ao critério de repasse referente a 60% do valor total feito pelo estado e 40% pelos municípios. Este é o mecanismo adotado para execução das ações metropolitanas. Até o momento, a carteira de projetos do conselho esteve mais voltada para a elaboração de estudos e planos sobre a RM da Grande Vitória, tais como o Plano Diretor de Transporte Urbano e o *Estudo de Uso e Ocupação do Solo e Circulação Urbana*, entre outros. A carteira de projetos é definida a partir das demandas metropolitanas apontadas nas reuniões do conselho, onde são eleitos os projetos prioritários. Atualmente, a elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória é o único da carteira.

Cabe ressaltar que esforços para ampliar o financiamento das ações metropolitanas estão sendo feitos junto ao Ministério das Cidades (MCidades) e ao Banco Mundial, principalmente para obtenção de recursos para elaboração do PDUI, tendo em vista a dificuldade financeira que afeta os estados e os municípios brasileiros; porém, até o momento, não foram obtidas respostas desses agentes financiadores. Dessa forma, para a elaboração do plano, foi utilizado o saldo existente no Fumdevit, que é remanescente de projetos anteriores existentes na carteira de projetos do conselho. Sendo esse recurso reduzido, o escopo do PDUI teve que se adequar

ao orçamento disponível, restringindo-se ao atendimento do conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Metrópole, conforme explicitado anteriormente, e contando ainda com aporte do governo estadual para o orçamento de 2017. Contudo, tendo em vista o fato de o plano ser uma ferramenta de planejamento contínuo, uma vez superada a atual crise político-econômica e financeira brasileira, seu escopo e sua abrangência devem ser aprimorados e ampliados para outros temas, como saúde, educação, cultura etc.

A alternativa encontrada no momento, para otimizar os recursos, é a estratégia de contratação de profissionais via Fapes, conforme já citado. Dessa forma, o recurso do Fumdevit foi descentralizado para o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec), gerido pela fundação, para contratação de uma equipe de pesquisadores bolsistas e de alguns profissionais liberais com notório saber comprovado, para consultoria em momentos específicos do processo de elaboração – tais como na projeção de cenários futuros, considerando o PDUI com horizonte de planejamento de quinze anos –, para a elaboração de diretrizes e propostas de ação como produto final do plano.

6 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA

A CF/1988, em seu art. 25, § 3º, aponta que

> 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).

Porém, a mesma lei rege, em seu art. 30, inciso VIII, que é de competência do ente municipal "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (Brasil, 1988), o que a princípio torna complexo tratar o tema da gestão metropolitana, pois, sendo de competência municipal o ordenamento territorial e o planejamento do uso do solo, como poderia se dar a gestão do território metropolitano que extrapola a esfera municipal? Como os municípios integrantes das regiões metropolitanas devem fazer o planejamento e a execução das FPICs, explicitados no art. 25?

Vinte e sete anos depois da CF/1988, o Estatuto da Metrópole tenta preencher essa lacuna, estabelecendo diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o PDUI e outros instrumentos de governança interfederativa. Como dito anteriormente, a lei aponta, em seu art. 8º, a estrutura básica necessária para se estabelecer a governança interfederativa do território metropolitano ou aglomerações urbanas. Contudo, algumas lacunas ainda não foram tratadas no estatuto, gerando os seguintes questionamentos:

- como se instituirá e funcionará na prática essa "instância executiva" formada pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos?
- qual o seu formato jurídico?
- é necessário um arranjo organizacional próprio?
- em qual esfera de poder se localiza institucionalmente?

Essas são preocupações que perpassam, principalmente quando levamos em consideração as Ações Diretas de Inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (ADI/STF), por exemplo, as ADIs nºs 1.842/RJ[17] e 5.155/BA.[18]

Outro assunto ainda não suficientemente esclarecido é como tratar as disparidades socioespaciais e as diferentes dinâmicas econômicas existentes entre os municípios integrantes das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas brasileiras. Como fazer prevalecer o interesse comum metropolitano em relação ao interesse local, diante da autonomia municipal? Algumas respostas para a gestão metropolitana parecem continuar não sendo esclarecidas pela lei, passando muito mais por uma questão de "consciência" e de "acordos" entre os gestores e atores sociais dos diferentes entes federados.

Na tentativa de analisar o sistema gestor da RM da Grande Vitória e a estrutura de governança interfederativa exigida pelo Estatuto da Metrópole, são expressos, na sequência, mais algumas reflexões e comentários.

A instância executiva, de que trata o estatuto, pode ser interpretada e conjugada pelo paradigma executivo-gerencial ou pela ótica operacional de execução administrativa. Para uma melhor análise, partimos do entendimento de que executivo vem do latim *executio*. Sua etimologia deriva da combinação de *ex*, "fora", e *sequi*, "seguir, ir atrás, acompanhar", significando "realização e cumprimento de algo".

Instância executiva pode remeter a um grupo de profissionais que se encontram em postos de liderança, dirigindo uma organização e fazendo cumprir as suas diretrizes e normas. O estatuto faz menção à "instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas" (Brasil, 2015). Na primeira via interpretativa, devido a sua composição, o próprio Comdevit cumpriria o papel de instância executiva. Na outra via, hermenêutica, podemos encará-la enquanto grupo formado por profissionais responsáveis por fazer e/ou pôr em prática as deliberações de uma interface de comando superior. Assim, este grupo de caráter de execução administrativa deveria

17. Ação direta de inconstitucionalidade contra a LC nº 87/1997, a Lei nº 2.869/1997 e o Decreto nº 24.631/1998, todos do estado do Rio de Janeiro, que instituem a RM do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao estado do Rio de Janeiro.

18. Trata-se de ADI com pedido de medida cautelar, ajuizada contra os arts. 1º e 2º da LC nº 41, de 13 de junho de 2014, do estado da Bahia, que cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador.

ser composto por representantes do Poder Executivo estadual e dos municípios que integram a RM da Grande Vitória. Logicamente, esses deveriam ser indicados pelos membros efetivos do Comdevit. Nesse caso, o GE, combinado com o GT, seria a interface mais próxima desta perspectiva de instância executiva. Em tal cenário, caberia à Coordenação de Apoio à Gestão Metropolitana (Cagem)/IJSN o papel de articular os representantes dos grupos, em situação semelhante à que ocorre hoje em dia? Ou seria necessária a criação de uma agência ou outra entidade administrativa pública para cumprir as atribuições de instância executiva?

Vale lembrar que o Estatuto da Metrópole não explicita qual seria o formato jurídico da instância executiva e, muito menos, faz menção a uma estrutura administrativa mínima necessária, como autarquia, fundação, agência, superintendência ou outra organização possível e prevista pelo direito administrativo público. Ele também faz referência à instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, quando aborda a estrutura básica compreendida pela governança interfederativa (Brasil, 2015). Com base nisso, subentende-se que o Comdevit, que possui caráter deliberativo e é constituído, também, pela representação da sociedade civil, por meio da Famopes, atende à condição de instância colegiada deliberativa.

Sobre o terceiro componente para atender a estrutura básica da governança interfederativa (organização pública com funções técnico-consultivas), de acordo com a LC nº 318/2005 e o Decreto nº 1.511-R/2015, identifica-se que o IJSN cumpre tal papel, por ser caracterizado no sistema gestor da RM da Grande Vitória como órgão de apoio técnico e secretaria executiva. Na estrutura organizacional do instituto, em nível de execução programática, existe a Cagem, coordenação que se encontra hierarquicamente subordinada ao diretor-presidente do mesmo (Espírito Santo, 2005). De todo modo, vale salientar que o IJSN não é uma organização pública exclusiva do sistema gestor da região. Sua missão, enquanto autarquia do governo do estado, é prover e ampliar conhecimento econômico, social e territorial do Espírito Santo, realizando estudos e pesquisas, articulando redes de informação, subsidiando e avaliando as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do estado.

Em relação ao quarto componente da estrutura da governança interfederativa (sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas), cabe notar que o Fumdevit e seu comitê gestor cumprem atualmente essas atribuições (Espírito Santo, 2005a; 2005c).

Na tentativa de sistematizar reflexões e possíveis interpretações desta seção sobre os componentes para a governança interfederativa e o sistema gestor da RM da Grande Vitória, apresenta-se o quadro 1, que traz algumas inferências preliminares que merecem uma análise legal e jurídica mais aprofundada.

QUADRO 1
Relação entre os componentes da governança interfederativa e o sistema gestor da RM da Grande Vitória

Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015)	Sistema gestor da RM da Grande Vitória (LCs nºs 318 e 325/2005, e Decreto nº 1.511-R/2005)
I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.	Na perspectiva executivo-gerencial, o Comdevit se aproximaria da noção de instância executiva. Na ótica operacional de execução administrativa, o GE, combinado com o GT, seria a interface mais próxima da ideia de instância executiva. Em tal cenário, caberia à Cagem/IJSN o papel de articular os representantes dos grupos, em situação análoga à que ocorre hoje em dia? Ou seria necessária a criação de uma agência ou outra entidade administrativa pública para cumprir as atribuições de instância executiva?
II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.	O Comdevit possui caráter deliberativo e é formado, também, pelos representantes da Famopes.
III – Organização pública com funções técnico-consultivas.	O IJSN é uma organização pública com as atribuições de apoio técnico e de secretaria executiva do Comdevit. A Cagem foi criada na estrutura organizacional do IJSN pelo Comdevit.
IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.	O Fumdevit e seu comitê gestor cumprem esta função.

Fonte: Brasil, 2015; Espírito Santo, 2005a; Espírito Santo, 2005b; Espírito Santo, 2005c; Resolução Comdevit, 2007a; Comdevit, 2007b; Comdevit, 2007c; Comdevit, 2016a; Comdevit, 2016b; IJSN, 2015.
Elaboração dos autores.

De certo modo, mesmo levando em conta as questões do Estatuto da Metrópole que ainda necessitam ser dirimidas, podemos considerar que o sistema gestor da RM da Grande Vitória atende em parte os componentes para a governança interfederativa, no que tange aos conteúdos dos incisos II, III e IV do art. 8º da Lei nº 13.089/2015. Para uma avaliação jurídica mais detalhada sobre o conteúdo em tela, foi feita, por intermédio da Presidência do Comdevit, uma consulta formal à Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo (PGE-ES).

A estrutura básica delimitada pelo estatuto para a gestão interfederativa suscitou alguns debates técnicos no âmbito do conselho. O entendimento inicial do GE e do GT é que a instância executiva poderá ter o caráter de uma agência, uma empresa pública ou um consórcio, com representação dos entes federados da RM da Grande Vitória. Dessa forma, uma alternativa para se analisar qual o melhor formato dessa instância executiva foi inserir no escopo dos estudos a serem realizados para a elaboração do PDUI um estudo sobre a modelagem institucional adequada para a citada região. A princípio, tem-se em mente que, considerando-se a dimensão da nossa RM, não será necessária a criação de uma estrutura muito robusta, talvez seja suficiente um núcleo ou uma superintendência metropolitana que tenha o respaldo necessário para fazer articulações junto aos entes federados.

Contudo, entende-se que a instituição de uma instância executiva para fazer a gestão metropolitana traz consigo a criação de um elemento que pode vir a concorrer com as instâncias político-administrativas já existentes nos municípios,

é a chamada "crise do paradigma localista", na qual a contiguidade física do tecido urbano conduz a uma situação de profunda incongruência entre os processos sociais, políticos, econômicos e as instâncias administrativas (Fix e Pereira, 2013).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se a descrição histórica e a análise da estrutura institucional e normativa da RM da Grande Vitória, é possível perceber quantos esforços foram feitos para criação e implementação de uma estrutura de governança metropolitana nessa região. Esforços que surgem já nos anos 1970 e persistem no momento atual, reforçando quão complexos são a temática metropolitana no Brasil e os entraves jurídicos e políticos para a criação de uma estrutura de governança metropolitana capaz de atuar no âmbito do estado municipalista e de exercer uma política que privilegie o interesse comum sobre o local.

Embora a aprovação da Lei nº 13.089/2015 seja uma conquista importante para consolidar a política metropolitana, quando realizada a análise da adequação dos arranjos de governança metropolitana ao estatuto, verifica-se que ainda existem dúvidas quanto à instituição da estrutura básica necessária para garantir a governança interfederativa, como a existência de uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas (art. 8º, inciso I).

Em contrapartida, a obrigatoriedade da elaboração do PDUI, item necessário para a garantia da gestão plena (art. 2º, inciso III), possibilita reacender o debate metropolitano e detectar as funções públicas de interesse comum que necessitam ser trabalhadas por cada região, tornando obrigatória a elaboração de um instrumento de planejamento que direcione a gestão desse território. O estatuto retoma a agenda dos estados e municípios das RMs e aglomerações urbanas no que concerne aos debates territoriais e legais que envolvem a gestão desses territórios, possibilitando, desta forma, novos avanços e conquistas, garantindo assim que este tema tão complexo tenha espaço nas agendas políticas e sociais, uma vez que a lei também exige a participação da sociedade civil e da população no processo de elaboração do plano.

Para a RM da Grande Vitória, a aprovação do Estatuto da Metrópole proporcionou a retomada do debate metropolitano a partir das reuniões do Comdevit, que não ocorriam desde agosto de 2013. Em 2016, foram realizadas duas reuniões do conselho, além das reuniões dos GEs, com frequência mensal, e dos GTs, a cada quinze dias, chegando a ser semanal durante a elaboração do plano de trabalho. Embora ainda existam dificuldades a serem enfrentadas, a agenda sobre a governança metropolitana da RM da Grande Vitória foi reestabelecida, com o envolvimento dos municípios e do estado, o que demonstra a preocupação local em torno dessa questão. A participação de gestores e técnicos municipais e

estaduais tem sido significativa e vem se somando ao trabalho desenvolvido pela Cagem e pela Secretaria Executiva do Comdevit, na tentativa de adequação do sistema gestor da RM da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole, principalmente no que se refere à elaboração do PDUI.

Não obstante a consciência de que é grande o desafio para a concretização das propostas do estatuto, o entendimento da importância de se trabalhar em conjunto para obtenção de resultados positivos no funcionamento do território metropolitano – considerando-se, sobretudo, que algumas funções públicas não conseguem ser resolvidas isoladamente no município, como o tema da mobilidade urbana – tem motivado os atores envolvidos e possibilitado que os primeiros passos sejam dados a partir da elaboração do PDUI.

Sem a pretensão de se realizar um plano que dê conta de todos os temas que englobam a RM, trabalha-se inicialmente com aqueles principais e possíveis diante do orçamento existente. A elaboração do PDUI pretende, além de criar diretrizes e propostas de ação para o escopo definido, proporcionar a cultura de se planejar em conjunto, ampliando e divulgando junto às instâncias interfederativas a importância e a necessidade do planejamento metropolitano. O plano busca, ainda, despertar junto aos participantes da sociedade civil a consciência de serem cidadãos metropolitanos e de habitarem uma RM, onde os limites do município dizem pouco diante da escala da metrópole. E, a partir do despertar dessa cultura de planejamento conjunto e da consciência metropolitana, espera-se cada vez mais ampliar e amadurecer o debate sobre a governança metropolitana da RM da Grande Vitória.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://goo.gl/zaRrL>.

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

COMDEVIT – CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolução Comdevit nº 2, de 30 de maio de 2007**. Vitória: Comdevit, 2007a. Disponível em: <https://goo.gl/8U8e7j>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 5, de 30 de maio de 2007**. Vitória: Comdevit, 2007b. Disponível em: <https://goo.gl/haq0Kq>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 9, de 12 de dezembro de 2007.** Vitória: Comdevit, 2007c. Disponível em: <https://goo.gl/DbsOoM>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 15, de 14 de julho de 2011**. Vitória: Comdevit, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/nbnDt4>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 19, de 5 de maio de 2016**. Vitória: Comdevit, 2016a. Disponível em: <https://goo.gl/XlU2w0>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. **Resolução Comdevit nº 20, de 5 de maio de 2016**. Vitória, Comdevit, 2016b.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005. Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Fumdevit, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Vitória, 2005a.

_____. Lei Complementar nº 325, de 16 de julho de 2005. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar nº 18, de 17 de janeiro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Vitória, 2005b.

_____. Decreto nº 1.511-R, de 14 de julho de 2005. Regulamenta o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit), criados pela Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela Lei Complementar nº 325, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial**, Vitória, 2005c.

_____. Decreto nº 3.886-R, de 28 de outubro de 2015. Altera o Decreto nº 1.511-R, de 14 de julho de 2005, que estabelece o Regulamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – Comdevit e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória – Fumdevit. **Diário Oficial**, Vitória, 2015. Disponível em: <www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Decreto nº 4.069-R, de 24 de fevereiro de 2017. Altera o Decreto nº 1.511-R, de 14 de julho de 2005, que estabelece o Regulamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e do Fundo de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). **Diário Oficial**, Vitória, 2017.

FIX, M.; PEREIRA, A. L. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. *In*: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

FNEM – FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS. **Brasil – regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas**. [s.l.]: Emplasa, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/kNN8SP>. Acesso em: 27 set. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **O Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana de Vitória**. Vitória: IJSN, 2015. (Nota Técnica, n. 48).

LIRA, P. Estatuto da metrópole. **A Gazeta**, p. 12, 2015.

RIBEIRO, L. C. *et al*. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

VENERANO, A. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana: padrões, efeitos e desafios. In: LIRA, P.; OLIVEIRA JUNIOR, A.; MONTEIRO, L. (Org.). **Vitória**: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.

VENERANO, A.; MATTOS, R.; OLIVEIRA, L. Industrialização e metropolização: desafios para o processo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1973. Disponível em: <https://goo.gl/1KDmyc>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1974. Disponível em: <https://goo.gl/yBbmxR>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: emendas constitucionais de revisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994. Disponível em: <https://goo.gl/pA6wXO>. Acesso em: 3 fev. 2016.

CAMPOS JUNIOR, C. T. **A construção da cidade**: formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Florecultura, 2002.

COMDEVIT – CONSELHO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE VITÓRIA. **Resolução Comdevit nº 6, de 30 de maio de 2007**. Vitória: Comdevit, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/gCXvjZ>. Acesso em: 3 fev. 2016.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 58, de 21 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial**, Vitória, 1995.

_____. Lei nº 159, de 9 de julho de 1999. Inclui o Município de Guarapari na Região Metropolitana da Grande Vitória. **Diário Oficial**, Vitória, 1999. Disponível em: <www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Lei nº 204, de 22 de junho de 2001. Institui a Região Metropolitana da Grande Vitória. **Diário Oficial**, Vitória, 2001. Disponível em: <www.conslegis.es.gov.br>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Acervo fotográfico**. Vitória: Sedurb, 2016.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

OLIVEIRA JUNIOR, A. *et al*. A metrópole na rede urbana brasileira e na configuração interna. *In*: LIRA, P.; OLIVEIRA JUNIOR, A.; MONTEIRO, L. (Org.). **Vitória**: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios**. Disponível em: <https://goo.gl/YK5TV2>. Acesso em: 30 nov. 2015.

RIBEIRO, L. C. **Transformações na ordem urbana na metrópole liberal-periférica**: 1980/2010 – hipótese e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.

RIBEIRO, L. C.; RIBEIRO, M. Metropolização e as estruturas produtivas: convergências e divergências espaço-temporais. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, p. 331-348, 2010.

_____. **Análise social do espaço urbano-metropolitano**: fundamentos teórico-metodológicos e descrição dos procedimentos técnicos. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

_____. **Análise social do território**: fundamentos teóricos e metodológicos. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ROCHA, H.; MORANDI, A. Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985. 2. ed. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.

CAPÍTULO 8

POR UMA REGIÃO METROPOLITANA EFICIENTE, EQUILIBRADA E SUSTENTÁVEL – CONTRIBUIÇÃO DA CÂMARA METROPOLITANA DE INTEGRAÇÃO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Vicente Loureiro[1]
Vera França e Leite[2]

1 INTRODUÇÃO

Já se vão mais de quarenta anos da instituição, por meio da Lei Complementar Federal nº 14/1973, das regiões metropolitanas (RMs) de oito capitais brasileiras.[3] Em 1974, chegava a vez do Rio de Janeiro, no mesmo momento em que se realizava a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, este composto pelo território do antigo Distrito Federal, situado na cidade do Rio de Janeiro.

Desde então, a RM do Rio de Janeiro apresentou diferentes configurações, tanto por conta da inclusão/exclusão de municípios quanto por conta das emancipações ocorridas em seu território. No final de 2013, após mais duas incorporações, passou a contar, então, com 21 municípios, o que revela a ausência de parâmetros político-administrativos nos critérios de participação e ingresso na região.

Segundo maior território urbano-metropolitano do Brasil, a metrópole do Rio de Janeiro reúne 12.280.703 habitantes e concentra cerca de 75% da população do estado, exibindo a maior proporção populacional RM-estado do país. Aos inúmeros desafios de gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs), somam-se aqueles que dizem respeito ao acesso às oportunidades econômicas e à mobilidade, evidenciados pelo deslocamento diário de 64% dos trabalhadores que têm por destino principal a cidade do Rio de Janeiro, município-sede e capital do estado. Isso equivale a um contingente de cerca de 700 mil pessoas se contabilizarmos apenas aqueles que se deslocam para o trabalho, totalizando, em média, 1,1 milhão de pessoas em fluxo pendular, consideradas somente as finalidades trabalho e estudo (Mihessen, Machado e Pero, 2014).

---

1. Diretor executivo do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana (GEGM) da Câmara Metropolitana do estado do Rio de Janeiro. *E-mail*: <vicente.metropolitano@gmail.com>.

2. Assessora de Planejamento Metropolitano do GEGM da Câmara Metropolitana de integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro. *E-mail*: <verafl2007@gmail.com>.

3. O conteúdo da Lei Complementar nº 14/1973 estabelece a instituição das RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife, Salvador, Fortaleza e Belém.

As funções públicas e os serviços de interesse comum na RM do Rio de Janeiro, abrangendo o uso e a ocupação do solo, a mobilidade urbana, o saneamento básico, o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos, somados à prevenção dos efeitos ambientais das mudanças climáticas e à comunicação digital, estão sendo reconhecidos por lei agora. O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 10/2015, de iniciativa do Executivo e em tramitação na Assembleia Legislativa, que cria a estrutura de governança metropolitana e dispõe sobre a organização da RM do Rio de Janeiro,[4] vem preencher um vazio de políticas de interesse metropolitano no estado do Rio de Janeiro que perdurava por mais de três décadas, desde a extinção da Fundação para o Desenvolvimento da RM do Rio de Janeiro (Fundrem), em 1989. Em que pese o esforço do Executivo estadual ao sancionar a Lei nº 5.192/2008, que determinava a criação de uma agência executiva metropolitana e a elaboração de um plano diretor decenal para a RM do Rio de Janeiro, esse instrumento legal nunca saiu do papel, não sendo sequer aplicado.

Assim, data de 2011 a retomada das discussões sobre o planejamento, a gestão e a governança metropolitana, iniciadas com a criação do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas. Esse primeiro arranjo institucional reflete a preocupação do Executivo estadual em reintroduzir o tema metropolitano, estimulado também pelos grandes projetos em andamento na metrópole, tais como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e o Arco Metropolitano, além de fazer parte dos compromissos assumidos pelo governo do estado do Rio de Janeiro no âmbito dos empréstimos realizados no Banco Mundial com a finalidade de modernização da gestão pública do estado – o Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento Territorial Integrado (Rio Metrópole/ Pró-Gestão II).

O julgamento e a divulgação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842, em análise no Supremo Tribunal Federal (STF) desde 1997, veio ao encontro dos marcos norteadores da nova estrutura de governança metropolitana no Rio de Janeiro, desenvolvidos, a partir de 2008, pela Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano, da Secretaria de Estado de Obras (Seobras). O conteúdo da ADI refere-se à ação movida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), a qual questionava a Lei Complementar Estadual (LCE) nº 87/1997, que dispunha sobre a titularidade estadual dos serviços de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e instituía uma estrutura de governança metropolitana a ser organizada pelo governo do estado. Em sua decisão, o pleno do STF, em setembro de 2013, estabeleceu que as FPICs, nas RMs do país, inclusive os serviços de saneamento básico, deveriam ser organizadas por uma entidade metropolitana, a

4. De acordo com sua ementa, o PLC nº 10/2015 "dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e os serviços de interesse comum, cria a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências" (Rio de Janeiro, 2015).

qual, por sua vez, congregaria os diversos municípios envolvidos, com participação da sociedade civil. Dessa maneira, nem o governo do estado, nem os municípios, isoladamente, possuiriam autonomia decisória sobre a questão.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL – ANTECEDENTES

Diante do panorama de desarticulação da temática metropolitana no estado do Rio de Janeiro, desde a extinção da Fundrem, em 1989, o governo do estado, visando resgatar o tema, sancionou a Lei Estadual nº 5.192, em 15 de janeiro de 2008, que determinava a elaboração do Plano Diretor Decenal da RM do Rio de Janeiro e previa a criação de uma agência metropolitana ou de consórcios públicos na região. Entretanto, como já mencionado, isso não prosperou.

Somente em 2011, com a instituição do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, e, posteriormente, em 2014, com criação da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, foi retomada, de forma sistemática, a análise da temática. Foram definidos, então, os termos de referência para a contratação de consultoria, com a finalidade de elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento da RM do Rio de Janeiro, e, concomitantemente, foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) o projeto de lei (PL), de autoria do Executivo, que propunha a instituição de uma agência executiva.

Sem dúvida, o cenário econômico evidenciado no estado do Rio de Janeiro no início dos anos 2000 provocou a emergência da discussão metropolitana, em virtude de uma série de grandes investimentos realizados naquele momento. Desde o anúncio da implantação do Comperj, no município de Itaboraí, até a instalação da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), no distrito industrial de Santa Cruz, passando pela reestruturação do Porto de Itaguaí e dos estaleiros da baía de Guanabara, no município de Niterói e na capital, a demanda por ampliação e adequação da infraestrutura da RM do Rio de Janeiro foi significativamente ampliada.

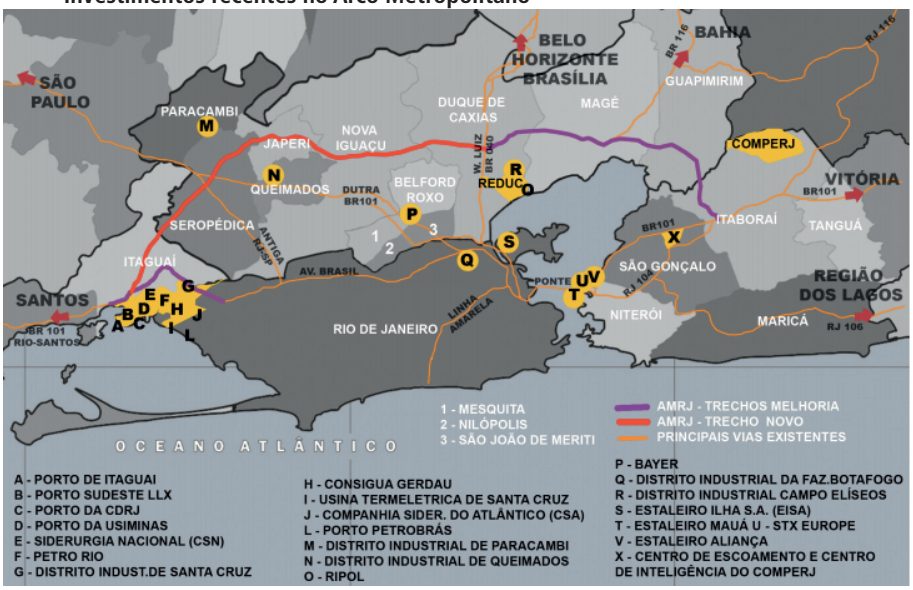
A necessidade de um equacionamento integrado e articulado que estabelecesse uma visão clara do desenvolvimento pretendido para o território metropolitano do Rio de Janeiro se fazia urgente. Iniciativas de planificação foram, então, tomadas *ad hoc*, em decorrência do início da execução das obras do Arco Metropolitano e do Comperj, dando origem a planos específicos.

2.1 Plano Diretor do Arco Metropolitano

O Arco Metropolitano, projeto concebido nos idos de 1970, constitui-se na abertura de importante eixo estruturante no que concerne ao desenvolvimento econômico dessa região. Sua construção ganhou impulso em junho de 2008, com a inclusão da obra no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal.

Trata-se de uma rodovia com 145 km de extensão, que, ao ligar os municípios de Itaboraí, onde se situa o Comperj, e Itaguaí, onde se localiza o Porto de Sepetiba, atravessa oito municípios metropolitanos.[5] Projetado com o propósito de facilitar o escoamento da produção do estado e reduzir o número de caminhões de carga pesada que atravessam o município do Rio de Janeiro, via ponte Rio-Niterói e Avenida Brasil, o Arco Metropolitano permite que todo tráfego oriundo da região norte do estado que não tenha como destino final a RM do Rio de Janeiro circule pelo fundo da baía de Guanabara, dirigindo-se aos estados de Minas Gerais, São Paulo ou a qualquer outra região do país sem precisar trafegar em área urbana do município do Rio de Janeiro. Na figura 1, é possível observar a localização dos investimentos recentes e o traçado do Arco Metropolitano.

FIGURA 1
Investimentos recentes no Arco Metropolitano



Fonte: Plano Diretor do Arco Metropolitano (Pdam).

Os primeiros 71 km, construídos no início dos anos 2000, sinalizados em vermelho na figura 1, atravessam territórios de concentração/expansão urbana e desenvolvimento industrial, como aqueles situados nos municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, bem como áreas periurbanas, principalmente no trecho entre os municípios de Japeri, Paracambi, Seropédica e Itaguaí, onde o uso rural do solo é predominante. Em sua trajetória, o arco percorre também diversas áreas

5. A rodovia atravessa o território dos municípios de Itaboraí, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Seropédica e Itaguaí.

de preservação ambiental, como a Reserva Biológica do Tinguá, a Área de Proteção Ambiental (APA) Guapimirim e a Floresta Nacional Mário Xavier, gerando diferenciados e substantivos impactos os 21 municípios da RM do Rio de Janeiro.

Diante desse cenário, e tendo em vista que o Arco Metropolitano representa um estímulo à expansão urbana em grande parte da RM do Rio de Janeiro, foi elaborado, entre 2008 e 2011, o Pdam do Rio de Janeiro. Além de ser um instrumento de monitoramento e controle dos impactos da obra, o plano exerce a função de racionalizar propostas de desenvolvimento econômico que já estavam planejadas e em execução, a partir dos investimentos públicos e privados, que se intensificaram na RM do Rio de Janeiro.

O órgão responsável por sua elaboração, a Seobras, desempenhou o papel de Secretaria Executiva da Unidade de Gerenciamento de Programa (UGP), da qual também fizeram parte a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (Sedeis), a Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico (Casa Civil), a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e o Instituto Estadual do Ambiente (Inea).

O custo estimado desse investimento foi de US$ 1,3 milhão, 75% financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e 25%, pelo governo do estado do Rio de Janeiro.

2.2 Plano de Estruturação Territorial do Leste Fluminense

Datam dos anos 1990 as primeiras propostas de intervenção na região do Leste Fluminense. Apenas posteriormente, porém, diante dos investimentos previstos para a implantação do Comperj, o governo do estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca (Sedrap) e da SEA, realizou licitação pública para a contratação de consultoria para elaborar um plano regional, no contexto do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste). Para tanto, em outubro de 2014, assinou contrato com o Consórcio DJW[6] para a execução do Plano de Estruturação Territorial do Leste Fluminense (PET-Leste),[7] com conclusão prevista para o primeiro semestre de 2016.

O objetivo maior desse plano era promover, de forma sustentável, o ordenamento da ocupação territorial e monitorar a evolução demográfica da região, influenciada pela implantação do Comperj. Além disso, o plano – que propunha conectar a região do Leste Fluminense à capital por meio do transporte marítimo,

6. Integrado pelas empresas Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda. e Jorge Wilheim Consultores Associados Ltda.

7. O valor estimado do plano era de R$ 4 milhões, a serem viabilizados pela Petrobras.

realizado por barcas – visava estimular o desenvolvimento socioeconômico e a preservação do patrimônio ambiental e cultural dos municípios que recebiam, ou receberiam, impactos decorrentes da instalação do complexo petroquímico, do Arco Metropolitano e da futura linha 3 do metrô, que ligaria São Gonçalo a Niterói.

Vale mencionar, no entanto, que o escopo do PET-Leste sofreu importantes transformações por conta da recente crise econômica, uma vez que o plano está intimamente ligado às ações da Petrobras, por intermédio do Comperj, e do processo de implantação da Agenda 21, iniciado na região. Com a redução do projeto do complexo petroquímico, limitando-o ao exercício de refino, outras indústrias deixaram de se instalar na região, já que suas atividades dependiam de produtos ligados à indústria petroquímica. Assim, o PET-Leste encontra-se em compasso de espera, em função também de injunções político-administrativas.

Outra iniciativa existente no Leste Fluminense, e com potencial significativo no planejamento intermunicipal, foi a criação do Conleste. Organizado em 2007, o consórcio é composto por quinze prefeitos do estado do Rio de Janeiro, pertencentes aos seguintes municípios: Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, Magé, Guapimirim, Teresópolis, Rio Bonito, Tanguá, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Silva Jardim, Saquarema, Araruama e Nova Friburgo, situados em três regiões distintas, conforme a regionalização estabelecida pelo governo do estado, a saber:

- metropolitana: Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, Magé Guapimirim, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu e Tanguá;
- baixadas litorâneas: Silva Jardim, Araruama e Casimiro de Abreu; e
- serrana: Nova Friburgo e Teresópolis.

A reunião dos municípios em um consórcio de desenvolvimento pretendia a articulação de ações no âmbito da gestão pública. Entretanto, várias prefeituras descumpriram o compromisso com os pagamentos por serviços prestados, o que resultou em uma dívida da ordem de R$ 2 milhões (Conselho Fiscal do Conleste, 2014), não efetivando, portanto, sua participação. A crise do petróleo, nos últimos anos, e a redução do projeto do Comperj também produziram efeitos sobre o interesse dos governos locais em trabalhar de forma conjunta e articulada, uma vez que o Conleste atua como interlocutor direto da Petrobras em suas ações nos municípios.

2.3 Outros instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos

Cabe destacar que, além dos dois planos já mencionados – Pdam e PET-Leste – e do Plano Estratégico de Desenvolvimento da RM do Rio de Janeiro, em fase de desenvolvimento, existem algumas iniciativas do governo estadual para promoção

de investimentos metropolitanos no estado. Trata-se de uma análise da localização territorial de investimentos nas áreas de habitação e transportes, além de um estudo sobre o percentual de recursos das secretarias estaduais destinados a despesas referentes à região.

Apesar de integrar as FPICs, o setor de transportes carece de uma visão mais abrangente como um dos componentes da mobilidade metropolitana. A Agência Metropolitana de Transportes Urbanos (Amtu), criada em 2007, é um dos poucos organismos no estado do Rio de Janeiro que observa a questão metropolitana. A agência, no entanto, padece da baixa capacidade institucional, o que restringe sua atuação, uma vez que se trata de ente consultivo. Suas atividades, de acordo com o que estabelece o seu convênio de criação, dedicam-se à "(...) realização de estudos na área de transportes, com vistas à integração e compatibilização com as políticas de desenvolvimento urbano e preservação do meio ambiente no âmbito da RM do Rio de Janeiro" (Ipea, 2015, p. 34).

Vinculada à Secretaria Estadual de Transportes e regulamentada por convênio entre o governo do estado, os municípios da RM do Rio de Janeiro e o município de Mangaratiba (na região da Costa Verde, litoral sul do estado), a Amtu é composta por representantes do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER-RJ), do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Detro), da Companhia Estadual de Engenharia em Transportes e Logística (Central) e da Companhia de Transporte sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos). Assim, por sua natureza consultiva, a agência *não regulamenta os transportes metropolitanos*, limita-se a sugerir projetos e captar recursos para investimentos nos diferentes modais, possuindo baixa capacidade de planejamento, apesar de realizar ou contratar projetos técnicos para captação de recursos, apresentando pouca ou nenhuma permeabilidade à participação social.

Um dos projetos de maior vulto do órgão trata da atualização do Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), cuja última versão disponível, de 2003, é anterior à existência da agência. O plano atual vem sendo elaborado desde o ano de 2012, incluindo pesquisa origem-destino, porém ainda não há informações disponíveis publicadas. A Secretaria de Estado de Transportes (Setrans) deu publicidade apenas a algumas apresentações eletrônicas preliminares descritivas, mas não à versão final do documento, ou mesmo aos dados coletados durante a pesquisa.

Considerando-se o substantivo impacto que a estrutura de transportes gera sobre o uso e a ocupação do solo, no atual processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), já está prevista a compatibilização de planos e indicadores.

O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), concluído em 2012, apresenta um recorte analítico específico para a RM do Rio de Janeiro. Entre as suas atribuições, está identificar o *deficit* habitacional da região, que em 2010 correspondia a cerca de 320 mil moradias, e propor alternativas de produção habitacional. Além disso, analisa também o quadro das ações no setor de saneamento, que evidencia preocupante precariedade na maior parte dos municípios, gerando inadequação habitacional. Por se constituir num plano, suas propostas estão restritas às diretrizes não impositivas, mas, efetivamente, trata-se de um estudo relevante, um demonstrativo das tendências de crescimento demográfico e da situação habitacional das áreas de maior crescimento urbano da região.

Apesar de os dados referentes ao saneamento coletados pelo censo demográfico tenderem a superestimar a oferta de água e esgoto em alguns municípios, os resultados no Leste Metropolitano da RM do Rio de Janeiro, área mais afetada pelo Comperj, são alarmantes. O município de Itaboraí, por exemplo, apresenta apenas 27% dos domicílios ligados à rede de abastecimento de água; e Tanguá, 31%, de acordo com dados do PEHIS.

Além desses dados, o plano de habitação identifica fatores de pressão relativos ao crescimento urbano desordenado, particularmente no entorno das instalações do Comperj e do Arco Metropolitano, ocupando papel de destaque no elenco das preocupações e na elaboração do PDUI. As previsões de crescimento urbano, em um cenário para os próximos quinze anos, caso não se efetivem ações integradas em nível metropolitano, visando compatibilizar as políticas de habitação, de infraestrutura urbana e de acesso a equipamentos comunitários, evidenciam um quadro de crescente carência de moradias, de difícil solução. O município de Maricá, por exemplo, na região de influência do Comperj, indica uma projeção de demanda por domicílios de 205% entre 2012 e 2025. Itaboraí, localidade na qual o empreendimento está situado, possui uma projeção de 104%, e em Seropédica, na área do Arco Metropolitano, o aumento aponta para 84% no mesmo período (Salandía, 2012, p. 14).

Como se não bastasse, a capacidade de intervenção e execução orçamentária dos municípios também se mostra bastante limitada. Isso se constitui em ponto nevrálgico e alvo de particular atenção nas recomendações do plano estratégico, pois enfatiza a necessidade de ampliação da capacidade técnica das administrações municipais, o que, por sua vez, concorrerá para a melhoria da situação fiscal das prefeituras. Munidos de maior qualificação, o corpo técnico e administrativo local poderá atualizar cadastros e plantas genéricas de valores para cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por exemplo, além de ampliar as possibilidades de planejamento e captação de recursos externos.

O papel do governo do estado tem sido fundamental nesse processo, investindo, por intermédio da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, na

compatibilização dos investimentos, a partir de estudos contratados pelo Banco Mundial, que buscavam analisar os efeitos espaciais dos planos setoriais sobre a RM do Rio de Janeiro, de forma mais específica. A contratação de consultoria especializada para analisar o rebatimento espacial dos planos setoriais permite a sistematização de informações e a busca de sinergias entre as ações do governo do estado a serem desenvolvidas, como o Pdam, o PEHIS, o PET-Leste, o PDTU, além de outros planos setoriais nas áreas de saneamento, saúde e desenvolvimento econômico.

No que tange à capacitação dos agentes públicos, locais e estaduais, a Câmara Metropolitana pretende instituir curso *lato sensu*, em parceria com instituições de ensino superior com sede na região, vindo ao encontro do que recomenda o PEHIS, mas pretende ir além da questão habitacional, propondo-se a qualificar o corpo discente sobre os diferentes aspectos que incidem na região.

3 AÇÕES INSTITUCIONAIS COM VISTAS À GOVERNANÇA METROPOLITANA

3.1 Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas

Como primeiro passo na construção de políticas metropolitanas e, de acordo com o que preconiza a Lei Estadual nº 5.192/2008, que prevê "que se obtenha a maximização e otimização dos investimentos e serviços públicos na RM do Rio de Janeiro", o governo estadual criou, por meio do Decreto nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, integrado por diversas secretarias de Estado e pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), que expressa o seu objetivo no *caput* do art. 1º: "(...) propor as políticas estratégicas para a RM do Rio de Janeiro, visando promover a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, integrar suas demandas e planejar e executar as políticas públicas de interesse comum, relativas ao desenvolvimento da região" (Rio de Janeiro, 2011a).

Participam do comitê os titulares das seguintes pastas:

- Secretaria de Estado de Obras;
- Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico;
- Secretaria de Estado de Transportes (Setrans);
- Secretaria de Estado do Ambiente;
- Secretaria de Estado de Habitação (SEH);
- Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz);
- Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH);

- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; e
- Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

O comitê, quando de sua constituição, era então coordenado pelo vice-governador do estado, Luiz Fernando Pezão, e sua Secretaria-Executiva, exercida pela Subsecretaria de Projetos de Urbanismo Regional e Metropolitano, alocada na Seobras.[8] Trata-se de uma iniciativa dirigida à articulação das ações do governo do estado (o comitê não conta com participação dos municípios) na RM, com destaque para aquelas referentes aos impactos de grandes obras estruturantes, em execução à época, tais como o Arco Metropolitano, o Comperj, o complexo siderúrgico portuário da TKCSA, além dos preparativos do estado para recepcionar a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Cabe destacar que o empréstimo contratado pelo governo do estado no Banco Mundial comparece como fator determinante para o avanço da construção institucional do planejamento e da gestão metropolitana no Rio de Janeiro. A disponibilidade desse recurso mobilizou e unificou esforços dos diferentes organismos do estado, voltados especificamente à RM do Rio de Janeiro, como consta no texto introdutório do Decreto Estadual nº 42.832/2011.

> (...) dentre os compromissos assumidos pelo governo do estado do Rio de Janeiro com o Banco Mundial quando da formulação do Programa de Habitação e Desenvolvimento Urbano Metropolitano Sustentável – PROHDUMS, ficou estabelecido o fortalecimento do planejamento e da gestão do crescimento urbano da RM do Rio de Janeiro, incluindo, dentre outras, ações visando promover a liderança do estado na gestão dos assuntos metropolitanos (...) (Rio de Janeiro, 2011a).

Esse empréstimo, no valor de US$ 485 milhões, aprovado pela Lei Estadual nº 5.830/2010, se tornou o principal recurso do governo do estado para organizar as ações em âmbito metropolitano e, excepcionalmente, para parte da Região Serrana, por conta dos desastres ocorridos pelas intensas chuvas de 2010, 2011 e 2013. Com o objetivo de ampliar o debate sobre o tema, o comitê promoveu sucessivos eventos com especialistas convidados para formular uma agenda de discussões metropolitanas no Rio de Janeiro – o Rio Metrópole.[9] Além de seminários, palestras e *workshops*, os representantes do comitê e de outros órgãos do governo do estado realizaram visitas e intercâmbios destinados à troca de experiências sobre o tema da governança

8. Luiz Fernando Pezão exerceu o cargo de secretário de Estado de obras, acumulando com a função de vice-governador do estado, entre os anos de 2007 e 2010 – fato politicamente estratégico para o avanço da agenda metropolitana no estado.
9. Para mais informações sobre esse assunto, ver Rio de Janeiro (2011b).

metropolitana, em missões a países como Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Espanha, Colômbia, Alemanha, Cingapura, Índia e Coreia do Sul (Loureiro, 2014).

3.2 Câmara Metropolitana de Integração Governamental

Após três anos de ações internas e externas do governo estadual, o Decreto nº 44.905, de 11 de agosto de 2014, instituiu a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, juntamente com o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Integram a Câmara Metropolitana os 21 prefeitos dos municípios pertencentes à RM do Rio de Janeiro, os quais, junto com o governador do estado, compõem o Conselho Metropolitano, uma instância não só de interlocução entre o governo estadual e os governos locais, mas, sobretudo, de compartilhamento de decisões e responsabilidades no que é de peculiar interesse metropolitano.

Trata-se de uma institucionalidade que se propõe também a criar um ambiente de debates sobre a forma e a composição final da instituição, que será responsável, de maneira plena, pela gestão da governança metropolitana – a autarquia metropolitana prevista no Acórdão da ADI nº 1.842/2013, do STF, e no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015).

Como se sabe, o compartilhamento das responsabilidades, no que diz respeito às FPICs, deve estar em consonância com o que estabelece o conteúdo do acordão do STF sobre a titularidade desses serviços. O pleno do tribunal julgou que a titularidade dessas funções deve ser compartilhada e gerida por uma autarquia interfederativa, tal como uma agência de gestão metropolitana. Com o intuito de discutir coletivamente, os prefeitos participantes da governança metropolitana são chamados a participar na câmara, que possui como atribuições, de acordo com seu decreto de origem:

- criar um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo presentes na RM do Rio de Janeiro, de modo que possibilite a concertação permanente das ações;
- propor um novo arcabouço legal e institucional para a RM, consagrando um modelo de governança;
- pactuar sobre os projetos e as ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados, definindo os objetivos que devem ser alcançados;
- estabelecer prioridades, metas e prazos referentes aos projetos e às ações pactuadas;
- acompanhar e supervisionar a implementação dos projetos e das ações definidas para a RM;

- buscar fontes e alternativas de financiamento para os projetos e as ações de caráter metropolitano; e
- estabelecer condições para a implementação de parcerias público-privadas (PPPs) de interesse supramunicipal e alcance metropolitano.

Além do pleno, integra a câmara a Secretaria Executiva,a qual, por intermédio do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, tem como atribuições específicas:

- coordenar a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Câmara Metropolitana, implantando as políticas públicas de interesse comum relativas ao desenvolvimento da RM;
- desenvolver planos, programas, projetos, estudos e atividades de caráter metropolitano, perseguindo as metas e as prioridades definidas, bem como suas compatibilizações com as diretrizes fixadas;
- implementar os instrumentos e os procedimentos operacionais necessários à execução de políticas de caráter metropolitano nas suas especificidades, fases e etapas de implantação e operação;
- manter interlocução com os municípios integrantes da RM do Rio de Janeiro com o governo federal, com as instituições de fomento nacionais e internacionais e com os demais interlocutores institucionais, empresariais e da sociedade que sejam relevantes na região;
- estruturar e desenvolver uma estrutura de captação de recursos externos, de fontes nacionais e internacionais, com o objetivo de suprir os planos, os programas, os projetos, os estudos e as atividades de caráter metropolitano, ajustando-os às características e exigências das instituições de fomento e financiamento adequadas a essas ações;
- monitorar a dinâmica territorial metropolitana, considerando as tendências e a evolução do uso e da ocupação do solo e dos investimentos públicos e privados estruturadores do território;
- elaborar, por meio da contratação de consultoria especializada, o plano estratégico da RM do Rio de Janeiro, conforme previsto no programa Rio Metrópole/Pró-Gestão II, com financiamento do Banco Mundial;
- propiciar, por meio da contratação de serviços técnicos de engenharia especializados, a execução de bases cartográficas em escalas adequadas e um sistema de informações e de gestão físico-territorial dos municípios integrantes da RM do Rio de Janeiro, conforme previsto no programa Rio Metrópole/Pró-Gestão II, com financiamento do Banco Mundial;

- apoiar tecnicamente as municipalidades em relação à elaboração, à implantação e ao acompanhamento de projetos que possam ter impacto no desenvolvimento metropolitano; e
- propor um modelo de governança que garanta a participação de entes governamentais, da sociedade civil e do empresariado, o qual será apresentado à Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro no prazo máximo de 120 dias, a contar da publicação do decreto.

Em síntese, desde a sua criação, a Câmara Metropolitana se propõe, como principal objetivo norteador de sua atuação, a restabelecer o exercício do planejamento urbano territorial e a constituir uma governança metropolitana capaz de garantir o concurso efetivo e compartilhado dos diversos atores e agentes que atuam no território metropolitano. Para tanto, elaborou e enviou à Assembleia Legislativa um PL que dispõe sobre a RM do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as FPICs e cria a Agência Executiva Metropolitana (Rio de Janeiro, 2015).

Com igual propósito, promoveu licitação para contratar consultoria, tendo em vista a elaboração do plano estratégico da RM do Rio de Janeiro, conforme previsto no programa Rio Metrópole/Pró-Gestão II, financiado também pelo Banco Mundial, com esse objetivo, no valor de US$ 48 milhões. Nessa seleção, coube ao Consórcio Quanta/Lerner/Barcelona desenvolver o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em elaboração.

O financiamento de ações de cunho metropolitano por organismos internacionais constituiu fator preponderante para o fortalecimento do tema metropolitano no interior do governo do estado. Após sucessivos empréstimos setoriais, tais como para saneamento, transportes metropolitanos e outros, os próprios credores chamaram a atenção para a necessidade de um planejamento integrado:

> (...) os órgãos de financiamento externo também começaram a perceber – o pessoal que empresta dinheiro pro trem, empresta dinheiro pro metrô, empresta dinheiro pras obras de infraestrutura importantes – o deslocamento das políticas setoriais (...). Isso começou a aparecer nos discursos, na hora de (...) garantir um empréstimo. Isso começou a aparecer na área de transportes, na área de saneamento e, mais recentemente, na área da gestão, de planejamento da gestão. (...) retomamos essa discussão internamente no estado, até [para um empréstimo] o Banco Mundial sugeriu (...) um empréstimo com recurso colocado à disposição do estado e o estado se comprometendo a fazer políticas no interesse da área metropolitana, implementar políticas dentro da área metropolitana. Isso fez com que também nascesse um compromisso mais formal, a que nós estamos tentando dar curso, onde o comitê e

> outras iniciativas compõem esse esforço de retomada que estiveram e estão presentes [na discussão da questão metropolitana]. Então, mais ou menos, chegando ao caso do Rio, é esse [o empréstimo com o banco] talvez o episódio-chave (...) tanto para a retomada da governança como também para a construção de um plano de desenvolvimento integrado para a região (Ipea, 2015, p. 81-82).

Um ano após, e antecedendo a sanção presidencial do Estatuto da Metrópole, já instituída a Câmara Metropolitana, suas atividades pautam-se também em dotar as municipalidades metropolitanas de cartografia em escala 1:2000, montar o Sistema Georreferenciado (SIG) metropolitano e elaborar estudos para estabelecer PPPs para a área de saneamento.

A câmara, no entanto, cumpre objetivos não somente de planejamento técnico-administrativo mas, sobretudo, de articulação política, uma vez que dela participam os prefeitos dos 21 municípios metropolitanos. Nesse particular, os desafios são muitos e de natureza diversa.

Sem dúvida, partilhar poder não é tarefa fácil – as experiências internacionais bem o comprovam –, haja vista a conduta inicialmente adotada por algumas lideranças locais, resistentes a atuar de forma compartilhada e solidária com outros municípios, temendo a perda de sua autonomia político-administrativa e financeira, conquistada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Esforços vêm sendo realizados pela câmara, em parceria com instituições da sociedade civil e do empresariado, em busca de qualificar e ampliar o debate sobre as questões metropolitanas. A série *Rio metropolitano: desafios compartilhados* promoveu debates sobre temas como saneamento, em Duque de Caxias; mobilidade, em Nova Iguaçu; segurança pública, em Niterói; e serviços de saúde, em São Gonçalo.

Com o propósito de elucidar e dirimir dúvidas sobre os conteúdos da proposta de autarquia metropolitana e de elaboração do Plano Estratégico Metropolitano, a Direção Executiva da Câmara Metropolitana tem participado de eventos promovidos em instituições da sociedade civil, como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/RJ), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RJ) e a Associação Casa Fluminense, bem como o Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro, organizado pela Alerj.

De igual modo, no que se refere às contribuições da sociedade civil para o Plano Estratégico, a Câmara Metropolitana, em consonância com o que estabelece o Estatuto da Metrópole, vem organizando seminários e *workshops* – Charrete Metropolitana, em Teresópolis; e oficinas de trabalho, em Niterói, São Gonçalo, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, Nilópolis, Caxias e Itaguaí –, contando com a presença, nos quatro primeiros meses do ano de 2016, de mais de seiscentos participantes. Os encontros abordaram a necessidade de uma "visão de futuro para a metrópole", traduzida por uma ideia central: "a metrópole que queremos".

Contrariando algumas expectativas, a adesão a essas oficinas tem se demonstrado crescente, em número e qualidade de contribuição. Participam delas representantes de vários segmentos sociais – empresários, secretários de governo, funcionários das secretarias estaduais e municipais, organizações não governamentais (ONGs) e representantes de entidades profissionais e da academia –, previamente convocados, por mensagens eletrônicas e boletins, enviados rotineiramente aos mais de 1,2 mil envolvidos com a questão metropolitana.

Dessa forma, tanto a participação pública quanto a publicidade estão respondendo a contento, as quais se somam, ainda, às postagens nas redes sociais (Facebook e Twitter) e no *site* criado especialmente para divulgar todas as informações sobre o desenvolvimento das etapas do plano estratégico.

Todas essas atividades serão mantidas ao longo do processo de elaboração do plano, com a finalidade de incorporar novas adesões, mais participações e contribuições e de garantir presença qualificada nas audiências públicas sobre o PLC nº 10/2015, em discussão na Alerj.

Paralelamente, o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana continua subsidiando o consórcio vencedor da licitação, com o objetivo de assegurar o cumprimento do que estabelecem os termos de referência do plano e garantir que as contribuições provenientes da sociedade sejam consideradas com a fidelidade desejada.

4 GOVERNANÇA METROPOLITANA – ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E AGÊNCIA EXECUTIVA

O PLC nº 10/2015, enviado à Alerj em 8 de setembro de 2015, contempla, entre outros aspectos, a proposta de estruturação da governança metropolitana da RM do Rio de Janeiro, como está claramente explicitado em sua ementa: "dispõe sobre a RM do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a Agência Executiva da RM do Rio de Janeiro e dá outras providências" (Rio de Janeiro, 2015).

Em seu conteúdo, o referido PLC estabelece como FPIC:

- o ordenamento territorial metropolitano;
- o saneamento básico, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas;[10]
- a mobilidade urbana metropolitana;

10. Quanto aos resíduos sólidos, o interesse metropolitano se limita às infraestruturas e instalações operacionais de transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada aos resíduos sólidos, especificados pelo Conselho Deliberativo. Quanto à drenagem e ao manejo de águas pluviais, o interesse limita-se às atividades, infraestruturas e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais.

- os efeitos das mudanças climáticas que tenham impacto metropolitano, com medidas de mitigação e adaptação;
- os serviços de comunicação digital, respeitadas as competências da União sobre o tema; e
- outros temas podem passar a ser de interesse metropolitano, quando dois terços do Conselho Deliberativo assim o decidir, havendo necessidade de consulta pública prévia e parecer da Procuradoria Geral do Estado.

Quanto aos instrumentos de planejamento e gestão metropolitana, o PLC nº 10/2015 prevê que tanto o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RM do Rio de Janeiro como os planos multissetoriais integrados e o Sistema de Informações Metropolitanas dialoguem entre si.

4.1 Estrutura de governança

A proposta de estrutura de governança da entidade metropolitana se efetivará por meio do Conselho Deliberativo, presidido pelo governador do estado, com a participação dos 21 prefeitos da RM, com voto proporcional ao número de habitantes de cada município, a saber:

- municípios com até 100 mil habitantes – peso 1;
- municípios entre 100.001 e 200 mil habitantes – peso 2;
- municípios entre 200.001 e 400 mil habitantes – peso 3;
- municípios entre 400.001 e 800 mil habitantes – peso 4;
- municípios acima de 800.001 habitantes: peso 5;
- município do Rio de Janeiro – peso 20; e
- estado do Rio de Janeiro – peso 30.

Em consonância com o quadro populacional dos municípios da RM do Rio de Janeiro, o somatório, tal como indicado, alcança um total de cem votos. Trata-se de questão polêmica e controversa, que suscita debates na Alerj e que gerou a ampliação do prazo para análise do PL por parte dos deputados estaduais.[11] Argumentos sugerem que o poder decisório estaria muito concentrado em poucas localidades, pois, na hipótese de soma dos votos do governo do estado, do município do Rio

11. O PLC nº 10/2015 havia sido encaminhado à Alerj, pelo Executivo estadual, em regime de urgência, o que daria apenas 45 dias para discussão e deliberação. Vários deputados arguiram o prazo exíguo para a matéria, e o projeto acabou não sendo votado. Como consequência, a matéria deverá trancar a pauta da Alerj quando chegar sua vez. Pode, então, o Executivo retirar formalmente o pedido de urgência, ou um acordo de lideranças permitir que o projeto vá à votação, caso o governo avalie que tem chances de aprová-lo. Não sendo votado, há possibilidade da formação de uma comissão especial para sua análise.

de Janeiro e de mais dois municípios de grande porte, como São Gonçalo e Duque de Caxias, por exemplo, decisões de extrema relevância que afetam o conjunto de 21 municípios metropolitanos já podem ser tomadas.

Apesar das importantes atribuições do Conselho Deliberativo, a participação social encontra-se ainda reduzida, não havendo assento com direito a voto para representante da sociedade civil nesse espaço deliberativo, embora o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) explicite de forma clara a necessidade de a estrutura de governança metropolitana garantir uma "instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil" (Brasil, 2015, art. 8º). Ainda de acordo com o PLC nº 10/2015, está prevista a instalação de um Conselho Consultivo (quadro 1), composto por 45 membros, cujo presidente possui assento no Conselho Deliberativo, mas sem direito a voto.

Apesar do objetivo de "assegurar a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum" (Rio de Janeiro, 2015), vale ressaltar que esse espaço é apenas consultivo, não possuindo nenhum poder decisório ou imperativo sobre decisões do Conselho Deliberativo.

QUADRO 1
Estrutura do Conselho Consultivo

Executivo estadual e municipal	Legislativo estadual e municipal	Setor empresarial	Órgãos de classe, academia, ONGs e outros segmentos sociais
– três representantes do Poder Executivo estadual, indicados pelo governador; – um representante do conjunto de municípios metropolitanos com até 100 mil habitantes;[1] – um representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 100.001 e 200 mil habitantes;[1] – um representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 200.001 e 400 mil habitantes;[1] – um representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 400.001 e 800 mil habitantes; – um representante do conjunto de municípios metropolitanos com população superior a 800.001 habitantes; – um representante do município do Rio de Janeiro, indicado por seu prefeito.	– quatro representantes do Poder Legislativo estadual, indicados pelo presidente da Alerj; – dois representantes do Poder Legislativo do município do Rio de Janeiro, indicados pelo presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro; e – três representantes do Poder Legislativo dos demais municípios metropolitanos.	– três representantes do setor industrial; – três representantes do setor comercial; – dois representantes de empresas concessionárias de serviços públicos; e – um representante das empresas estatais.	– três representantes de órgãos de classe; – três representantes da academia; – três representantes de organizações não governamentais; e – nove representantes de segmentos sociais não representados acima.

Fonte: Rio de Janeiro (2015).
Nota: [1]Indicado pelo Conselho Deliberativo.

No caso do Conselho Consultivo, o voto é paritário, não havendo, portanto, pesos diferenciados entre votantes. Além disso, a divulgação do conteúdo das reuniões está garantida no texto da lei.

O Conselho Consultivo, em princípio, estaria limitado a realizar o controle social do processo de governança metropolitana, uma vez que não há participação paritária entre representantes do Estado e da sociedade civil, e suas decisões não afetam aquelas tomadas pelo Conselho Deliberativo, que são autoaplicáveis.

As atribuições do Conselho Consultivo estão ligadas à proposição de normas, à realização de estudos ou à adoção de providências pelo Conselho Deliberativo, assim como a responder a consultas solicitadas por este, além de estarem relacionadas a realizar acompanhamento e avaliação de projetos e programas, de maneira a contribuir para ajustes e correções, a critério do Conselho Deliberativo.

O Sistema de Informações Metropolitanas também é um dos instrumentos de gestão metropolitana a ser aprimorado no âmbito da futura Agência Executiva Metropolitana. Parte desses serviços já fora contratada pelo governo do estado, por intermédio da Câmara Metropolitana, incluída nos recursos do Banco Mundial. O principal desses serviços é o levantamento aerofotogramétrico atualizado, cujo produto final se constitui nas primeiras bases cartográficas da região metropolitana, uma vez que muitas prefeituras da RM do Rio de Janeiro não possuem esse tipo de informação, devido à ausência de recursos para realizá-la. Essa iniciativa, concluída em 2016, já está sob a posse das administrações municipais.

O sistema de informações, de maneira mais ampla, diz respeito à coleta, ao tratamento, ao armazenamento e à recuperação de informações de natureza físico-territorial, demográfica, econômico-financeira, urbanística, social, cultural, ambiental e de interesse metropolitano, além de relacionadas à produção de uma base cartográfica e uma maquete digital dos centros de Caxias e Nova Iguaçu.

Outra providência adotada pela Câmara Metropolitana, em apoio ao planejamento e ao ordenamento do território da RM, refere-se ao compartilhamento das redes de distribuição das concessionárias de serviços públicos, subterrâneas e aéreas, para qualificar, de forma integrada, o atendimento às demandas da gestão e coordenação de projetos e obras para a expansão das redes de infraestrutura – o Geovias Metropolitano.

O fundo de desenvolvimento da RM do Rio de Janeiro, dispositivo integrante da proposta do PLC nº 10/2015, tem por finalidade proporcionar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento da RM, incluídas as relativas à manutenção da Agência Executiva. O funcionamento do fundo ainda deve ser regulamentado pelo Conselho Deliberativo, mas as fontes de recursos já estão especificadas no PLC, tais como as transferências estaduais e da União aos municípios, os empréstimos,

o rateio de custos referentes a obras e serviços de interesse comum, as doações, ou ainda as outorgas e as taxas eventualmente instituídas para serviços metropolitanos pelo conselho.

5 AÇÕES METROPOLITANAS

Assim como a elaboração e a disponibilidade das bases cartográficas municipais do Geovias Metropolitano, a manutenção e a atualização do Sistema de Informações Metropolitanas – as quais, somadas ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da RM do Rio de Janeiro (PDUI), permitem a implantação de projetos estruturadores do território e concorrem para o desejado planejamento integrado e para a mobilidade urbana –, embora aparentemente de alcance intraurbano, constituem-se em efetivo suporte às decisões compartilhadas de governança.

Com o objetivo de garantir o acesso universal e equânime aos serviços de transporte coletivo, os planos municipais de mobilidade urbana pressupõem qualidade, segurança, eficiência e articulação na prestação desses serviços. Para tanto, há que se lançar mão de projetos que, além de contemplarem a compatibilização dos meios de transporte intermodal, contribuam para a requalificação de diferentes pontos do território metropolitano, respeitando os condicionamentos físicos e ambientais, particularmente naquelas áreas onde estão situados polos provedores de serviços e geradores de novas centralidades e dinâmicas urbanas.

Munida desse propósito, a Câmara Metropolitana desenvolveu o projeto Corredor Pavuna-Arco Metropolitano, como eixo indutor do processo de desenvolvimento urbano-regional, considerando a implementação de um modal de transporte coletivo, alimentador da linha 2 do metrô, na Estação Pavuna.[12]

Outra iniciativa relevante em curso que objetiva o desenvolvimento da região e a melhoria da mobilidade municipal e intermunicipal busca resgatar o uso do transporte ferroviário. O Plano de Restruturação Urbana do Entorno das Estações, com base na metodologia Transit Oriented Development (TOD), pretende implantar o conceito de mobilidade urbana, com enfoque na integração do modal ferroviário da RM do Rio de Janeiro aos demais modais urbanos, requalificando as estações do sistema ferroviário fluminense e o seu entorno imediato, dotando-as de acessibilidade compatível com a demanda potencial. Isso poderá impulsionar tanto a valorização dos lugares de referência quanto o seu adensamento, mediante a verticalização na ocupação do solo, em um raio de até 850 m, no entorno das principais estações.

12. Para a versão integral do PLC nº 10/2015, ver Rio de Janeiro (2015).

Ambas as propostas mencionadas se equivalem em importância, por articularem a reestruturação do espaço a novos conceitos de mobilidade e acessibilidade, o que reforça a criação e/ou a consolidação de centralidades e conexões urbanas.

6 PEDUI DA RM DO RIO DE JANEIRO

Pode-se afirmar que as duas principais ações em curso, no momento, no âmbito da governança metropolitana no estado do Rio de Janeiro tratam da execução do PEDUI e da aprovação do PLC nº 10/2015, em discussão na Alerj.

A contratação da consultoria responsável pela elaboração do PEDUI resultou do processo iniciado com a criação do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, e foi levado à frente pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental. A partir de debates públicos e *workshops* com especialistas e gestores públicos das prefeituras e do governo do estado, chegou-se à definição do termo de referência para a licitação.

Avançadas as discussões no âmbito interno do Executivo estadual e preparado o ambiente institucional, a concorrência foi publicada no final de 2014, e a assinatura do contrato se deu em setembro de 2015. O consórcio vencedor, composto pelo arquiteto Jaime Lerner, pela Agência de Desenvolvimento Urbano Regional, de Barcelona e pela empresa Quanta Consultoria, e com um contrato estimado em R$ 8 milhões, deverá desenvolver o Plano Estratégico da RM do Rio de Janeiro em um prazo de dezoito meses.

Tendo como objetivo geral promover a reorganização do território metropolitano, orientar as iniciativas dos setores público e privado, apoiar o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população, assegurando a preservação da sustentabilidade ambiental, o plano deverá abordar também características específicas. Terá que responder a uma realidade que envolve 21 municípios metropolitanos, dialogar com mais dois planos de âmbito regional (Pdam e PET-Leste) e apontar cenários para o desenvolvimento metropolitano para um período de quatro, oito e 25 anos, com base em quatro componentes principais, conforme apresentados a seguir.

1) Diagnóstico-síntese e visão de futuro: a partir de uma ampla "visão de futuro", desenvolvida pela equipe do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, o consórcio deve aprofundar os temas e criar metas de curto e médio prazo (quatro e oito anos, respectivamente) para temas como estrutura espacial polinuclear, com convívio harmônico de usos de solo; conectividade e mobilidade eficazes entre centros urbanos, atividades e pessoas; ambiente social seguro e inclusivo e um meio físico-biótico saudável e resiliente; e governança metropolitana consolidada, com estruturas institucionais eficientes e eficazes e que contem com ampla participação social.

2) Eixos estruturantes: reconfiguração espacial e centralidades urbanas, expansão econômica e valorização do patrimônio natural e cultural como eixos transversais; e mobilidade, habitação, equipamentos sociais e saneamento e resiliência ambiental como eixos setoriais.

3) Instrumentos de implementação: abrangendo os arranjos institucionais, os mecanismos de participação, os mecanismos financeiros, os sistemas de informação, os ajustes jurídicos e os programas complementares (comunicação social, treinamento, monitoramento e avaliação), necessários para que a visão de futuro e as necessidades de cada eixo sejam efetivadas.

4) Plano integrado: com horizontes de curto, médio e longo prazo (quatro, oito e 25 anos, respectivamente), devendo contemplar a integração, a priorização, a busca de consistência geral e a validação do PDUI, incluídas as propostas de um modelo de reconfiguração espacial e de novas centralidades. Estratégia e programa de ações prioritárias para cada um dos eixos, identificando iniciativas emblemáticas, para proporcionar visibilidade e motivação durante o processo de implementação das políticas apresentadas no PDUI; elaboração de mapas, cronogramas, orçamentos, arranjos institucionais e financeiros necessários para viabilização do PDUI nos diferentes horizontes temporais; e preparação de propostas e minutas referentes à gestão da informação, da comunicação, da capacitação, do monitoramento e da avaliação.

A aprovação e a validação do plano a ser apresentado ao Conselho Consultivo do PDUI e à Câmara Metropolitana são compreendidas como "a voz do cliente", estabelecendo, assim, quem tem a palavra final quanto ao modelo proposto.

Embora no conteúdo dos termos de referência não conste a obrigatoriedade de realização de audiências públicas ou de conferir publicidade aos documentos, como o Estatuto da Metrópole prevê,[13] esses aspectos acham-se contemplados no texto do PLC nº 10/2015, e, durante a elaboração do PDUI, tornou-se prática corrente.

Fato é que, ao longo do desenvolvimento do plano, e contrariando expectativas, o processo participativo surpreendeu a todos, tanto pela assiduidade quanto pelo interesse demonstrado pelos participantes, evidenciado na qualidade das contribuições. Foram organizados *workshops*, oficinas regionais, encontros temáticos, que, até o momento, envolveram um contingente de cerca de 2 mil pessoas, por meio dos quais foram colhidas sugestões e medidas de aperfeiçoamento de diversos

13. "No processo de elaboração do plano, previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e III – o acompanhamento pelo Ministério Público" (Brasil, 2015, art. 12, §2º).

setores representativos da sociedade, como o da academia, dos governos, municipal e estadual, das concessionárias de serviços públicos, de organismos de classe, da sociedade civil organizada, do setor empresarial e comercial etc.

Consolidado o diagnóstico, o plano encontra-se, hoje, em fase de construção de possíveis cenários para a região, com base na definição dos principais objetivos metropolitanos, nas ações consideradas prioritárias e em diretrizes de curto, médio e longo prazo.

O modelo de governança metropolitana, por sua vez, não está implementado ainda, pois depende de análise e aprovação do PLC nº 10/2015 pela Alerj.

7 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O processo de reestruturação da gestão e da governança metropolitanas no estado do Rio de Janeiro encontra-se em andamento. Iniciativas vêm sendo tomadas desde 2011, primeiro circunscritas ao âmbito interno do Executivo estadual, porém, na medida que as discussões avançam, outros atores são incorporados, validando os termos de referência do plano.

Como é de domínio público, a esfera estadual não apresenta a mesma capilaridade que a municipal, e a inicial restrição dos debates sobre a questão metropolitana em âmbito interno do estado suscitou algumas críticas, vindas de diversas correntes de pensamento. Entretanto, há que se reconhecer que esforços substantivos foram realizados para a ampliação das discussões, os quais se consubstanciaram na realização de seminários, conferências, *workshops* e outras formas de reunião. Tais iniciativas, embora em um primeiro momento não tenham estimulado os gestores municipais da região a construir uma agenda metropolitana, ganharam novo impulso e vitalidade a partir da criação da Câmara Metropolitana de Integração Governamental.

Outro tema delicado e que merece aprofundamento – diga-se de passagem, não ocorre somente no Rio de Janeiro – trata do financiamento das ações metropolitanas. Não estão disponíveis, ainda, estudos específicos sobre a capacidade de investimento dos municípios em proposições e políticas de interesse metropolitano. O que se possui, por ora, é uma sinalização no texto do projeto de lei encaminhado à Alerj, ainda genérica no caso do Rio de Janeiro, que preconiza a instituição de um fundo metropolitano, criado a partir da contribuição dos municípios e do governo do estado.

Cabe mencionar, no entanto, o estudo elaborado pela Câmara Metropolitana de Integração Governamental, em parceria com a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), sobre financiamento metropolitano, preparado por demanda da Rede de Áreas Metropolitanas das Américas (Rama), para discussão

em sua segunda reunião técnica, realizada em fevereiro de 2015. Esse documento certamente poderá vir a subsidiar o debate sobre o tema, não apenas no Rio de Janeiro, mas também nas demais RMs do país.[14]

Em um ambiente de crise econômica e, por conseguinte, de recursos escassos como o atual, a disputa por investimentos tende a ser maior, e a disposição à contribuição, menor. Assim sendo, ações no âmbito estadual devem privilegiar a integração dos interesses dos municípios, vinculando suas propostas de intervenção à capacidade estrutural dos gestores municipais, para que as prefeituras possam agir de maneira pragmática e qualificada em seus respectivos municípios, buscando ampliar a arrecadação própria e captar recursos externos, provenientes de outras fontes.

Se, por um lado, a tendência, em algumas ocasiões, foi a demonstração de resistência por receio de perda de autonomia do poder local – conferida pela CF/1988 –, por outro lado, nos últimos meses, é a discussão sobre a governança que tem crescido qualitativamente, tendendo a se aguçar em virtude do envio do PL do Executivo à Alerj. Muito provavelmente, discursos contra as ideias defendidas em seu texto, bem como aqueles a favor destas, ocuparão a tribuna da Casa, e acompanhar esses debates será fundamental para o enriquecimento da proposta.

Além disso, o reconhecimento e a mobilização sobre a justeza da temática metropolitana, no conjunto da sociedade civil, também tem avançado. É o que demonstra o esforço de diversas organizações preocupadas com a questão, que vêm elaborando propostas e reelaborando o universo de demandas intramunicipais, a partir de uma ótica compartilhada e solidária. Para o bem ou para o mal, existe uma consciência de que o fato metropolitano está posto, e, como tal, é irreversível. Soluções isoladas, intramuros, não conduzem a respostas de qualificação de um ambiente que proporcione maior qualidade de vida aos usuários e contribuintes do espaço urbano-metropolitano.

A essas observações somam-se a ênfase necessária sobre o maior envolvimento e a melhor coordenação nas ações interfederativas, por meio da divulgação, com a transparência desejada, dos processos de discussão e deliberação, permitindo que os atores e os agentes que atuam no território metropolitano se sintam de fato "dentro do jogo".

Sabe-se que as regras são novas, e, talvez, alguns ainda se sintam desconfortáveis por não saberem como atuar nessa discussão. É nessa oportunidade que o Executivo estadual protagoniza importante papel: o de principal agente estimulador e avalista da iniciativa. Expor os desafios e as reais possibilidades inerentes ao processo, de maneira sistemática e transparente, permitirá que uma visão solidária de conjunto

14. Esse estudo contou com valiosas contribuições dos parceiros da Rama, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e do BID.

se sobreponha ao interesse político individual de cada município. De igual modo, torna-se imperativo o compromisso com a publicidade das ações realizadas, dando lugar para que novas propostas emerjam e, assim, se conquistem mais espaços junto à sociedade civil e aos meios de comunicação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1) – RM do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/eVSwpE>.

LOUREIRO, V. Planejamento e governança metropolitana: o que nos ensina a experiência internacional. **Revista Seaerj**, Rio de Janeiro, Ano XIX, n. 53, p. 52-56, 2014.

MIHESSEN, V.; MACHADO, L.; PERO, V. Mobilidade urbana e mercado de trabalho na região metropolitana do Rio de Janeiro. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPEC, 42., 2014, Natal. **Anais**... Natal: Anpec, 2014.

RIO DE JANEIRO. Decreto Estadual nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011. Institui o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, nomeia o coordenador-geral e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, 2011a.

_____. Gestão metropolitana é o grande desafio na construção do novo futuro. **Governo do Rio de Janeiro**, 2011b. Disponível em: <https://goo.gl/cb7M8J>.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 10/2015. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/LdXf1d>.

SALANDÍA, L. F. **Análise do rebatimento espacial de planos setoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: 2012. Niterói: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca; Banco Mundial, 2012. (Relatório Final).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 44.905, de 11 de agosto de 2014. Institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e dá outras providências. Rio de Janeiro: Governo do Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA, F. **Planejamento urbano e gestão territorial em regiões metropolitanas**: subsídios para a elaboração da política brasileira de governança metropolitana. Brasília: Ministério das Cidades; Pnud, 2015.

SOUZA, T. R. Planejamento urbano, conflitos e ideologia: uma análise do Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. **Revista e-metropolis**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 19, dez. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/gFukrA>.

CAPÍTULO 9

A ELABORAÇÃO DO PLANO E DA GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: PREMISSAS E ESCOPO, METAS E MÉTODO, ESTRATÉGIAS E RESULTADOS DA PRIMEIRA FASE DO PROCESSO

Carolina Heldt D'Almeida[1]
Bárbara Oliveira Marguti[2]

1 APRESENTAÇÃO

O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) de São Paulo, atualmente em curso, teve início em outubro de 2015, sob responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP).[3] Este capítulo tem por objetivo apresentar a experiência dos trabalhos realizados durante a primeira fase de elaboração deste plano, que estabeleceu o processo de sua construção, encerrada em dezembro de 2016. Ele trata, portanto, de apresentar os desafios e dilemas considerados, as estratégias elencadas e as pactuações realizadas, tanto relativas aos conteúdos do PDUI quanto ao seu processo de elaboração.

Com a finalidade de pontuar como foi considerada a adequação do arranjo de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole no caso de São Paulo, a exposição do texto parte das referências anteriores a essa adequação que definiram as precondições para a elaboração do PDUI da RM de São Paulo. As precondições foram o objeto primeiro de pactuação entre os entes federados representantes no CDRMSP e definiram as regras dos trabalhos que se materializaram no *Guia Metodológico* (CDRMSP, 2015b), referente a todo o processo interfederativo e participativo previsto para a elaboração e validação do PDUI. O *Guia* configura-se,

1. Coordenadora da Comissão Técnica do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) de São Paulo pela prefeitura municipal de São Paulo entre 2015-2016. Atualmente, é membro do Comitê Executivo do PDUI da RM de São Paulo representando a sociedade civil pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo. *E-mail:* <carolheldt@gmail.com>.

2. Coordenadora técnica do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mai*l: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

3. Em 19 de outubro de 2015 foi realizada a 9ª reunião do CDRMSP, dirigida pelo então prefeito de São Paulo e presidente do CDRMSP, Fernando Haddad. A partir de então, o conselho institui, para o desenvolvimento dos trabalhos do PDUI, as instâncias colegiadas do Comitê Executivo e da Comissão Técnica, definindo suas atribuições e composição por representantes dos entes federados da RM de São Paulo, e confere à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa) a função de secretaria executiva do C

omitê Executivo (Deliberação CD-01/15).

portanto, como a pactuação para a construção cooperativa do PDUI e da estrutura de gestão interfederativa para o desenvolvimento do plano metropolitano. Ao mesmo tempo, e desde então, a revisão do arranjo institucional da estrutura de governança interfederativa da RM de São Paulo foi considerada objeto de debate e proposição a ser tratada articuladamente ao escopo do PDUI, uma vez que interessava aos trabalhos de formulação da política metropolitana refletir a gestão de sua efetiva implementação.

O consenso preliminar que orientou o desenvolvimento dos trabalhos foi o interesse em superar as experiências dos planos metropolitanos cartoriais, que não tiveram qualquer efeito em instrumentalizar as ações políticas no território da metrópole. Nesse sentido, premissas, conteúdos, instrumentos, macrozoneamento e governança interfederativa passaram a ser entendidos como elementos básicos a serem desenvolvidos de maneira integrada nos trabalhos. Dessa feita, como se verá, os objetos de trabalho na primeira fase foram tanto as diretrizes para a formulação do PDUI quanto para a revisão da governança interfederativa da RM de São Paulo.

Este capítulo apresenta o desenvolvimento dos trabalhos à luz dessas premissas, abordando a experiência realizada na primeira fase, que corresponde aos resultados alcançados entre a 9ª reunião do CDRMSP (outubro de 2015)[4] e a 11ª reunião do CDRMSP (dezembro de 2016).[5] As fontes de referência são os produtos dos trabalhos realizados nesse período, objeto de formulação, debate, revisão e deliberação nos fóruns criados para a elaboração do PDUI, sob a responsabilidade do CDRMSP.[6] Essas fontes de referência, assim como toda a legislação implicada na constituição da RM de São Paulo, foram analisadas em detalhes na coletânea de relatórios de pesquisa (componentes 3 e 4)[7] *A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo* (Ipea, 2017).

Para promover o debate de posições sobre várias dimensões, em um ambiente complexo de representação interfederativa, o primeiro desafio no caso da RM de

4. Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=297>.

5. A 11ª reunião do CDRMSP, realizada em 7 de dezembro de 2016, apreciou um balanço do processo de formulação do PDUI da RM de São Paulo, considerando as oficinas sub-regionais, as audiências públicas municipais mobilizadoras sobre o PDUI realizadas em 2016 e as reuniões internas de formulação do PDUI nas reuniões dos grupos de trabalho (GTs), Comissão Técnica e Comitê Executivo, além dos materiais de apoio produzidos. De modo mais relevante, nesta 11ª reunião do CDRMSP foram apresentados os documentos que materializam os resultados dos trabalhos pelos entes federados de forma colegiada até aquele momento, alcançando duas versões de contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas. Uma delas foi produzida pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC e pelas prefeituras municipais de Guarulhos e de São Paulo, chamado Plano de Desenvolvimento Urbano Intregrado da Região Metropolitana de São Paulo: contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas (Consórcio Grande ABC, Guarulhos e Cidade de São Paulo, 2016). Outra foi elaborada pela Emplasa, chamada Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas: elementos para o macrozoneamento e sistematização das propostas (CDRMSP, 2016).

6. Disponíveis em: <www.pdui.sp.gov.br> e <www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>.

7. O componente 3 da pesquisa *A Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo* (Ipea, 2017) trata da análise dos aspectos centrais da estrutura institucional e normativa da RM de São Paulo. O componente 4 encontra-se em elaboração, complementando o anterior, com o objetivo de dar continuidade à análise do período subsequente, especificamente o detalhamento dos trabalhos desenvolvidos entre a 9ª e 11ª reunião do CDRMSP.

São Paulo foi criar os consensos necessários sobre qual processo e quais objetivos em pauta são necessários para produzir a convergência de visões político-programáticas distintas sobre os mesmos temas ao longo dos tempos de elaboração previamente pactuados. Nesse sentido, este texto apresentará o debate acumulado no período abordado (entre a 9ª e a 11ª reunião do CDRMSP) sobre as questões fundamentais do PDUI da RM de São Paulo, considerando a pactuação dos consensos sobre o processo, bem como a produção dos dissensos sobre seu conteúdo. O capítulo estrutura-se da seguinte maneira: a seção 2 apresenta, a partir do Estatuto da Metrópole, os desafios primeiros na RM de São Paulo. A seção 3 trata da estrutura institucional e normativa da RM e apresenta o ponto de partida, com premissas, escopo e órgãos decisórios, procurando relatar as definições preliminares e as pactuações das precondições estabelecidas. O debate nesse momento procurou responder às seguintes questões básicas: O que é uma FPIC? Qual é o escopo do PDUI? Quem é o governo metropolitano? Na seção 4 está apresentada a visão do ponto de chegada, trata da meta e do método, demonstrando a estratégia de trabalho que buscou responder às questões: Como elaborar um processo metropolitano de planejamento? Quais propostas prioritárias da política metropolitana? Na seção 5 são apresentados os conteúdos alcançados e os dissensos relativos aos pontos de vista sobre as estratégias e resultados do desenvolvimento do PDUI da RM de São Paulo. Na medida em que trata da elaboração de um plano com vistas a sua efetiva implementação, a principal questão considerada foi: como governar a política territorial metropolitana? Por fim, na seção 6, as considerações finais trazem reflexões das autoras sobre os desdobramentos do processo em curso na RM de São Paulo.

2 INTRODUÇÃO: O ESTATUTO DA METRÓPOLE E OS DESAFIOS PRIMEIROS NA RM DE SÃO PAULO

A partir de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole passou a exigir de RMs, aglomerados urbanos e microrregiões do país o desenvolvimento do seu PDUI, que necessariamente requer a instauração de uma governança interfederativa metropolitana para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

No caso da RM de São Paulo, considerando a necessidade de participação de representantes dos 39 municípios da RM e da sociedade civil de forma representativa para garantir a legitimidade necessária nas decisões sobre a agenda metropolitana, motivou-se o debate sobre a hipótese da revisão da estrutura de governança metropolitana em vigor, definida por legislação estadual prévia ao Estatuto da Metrópole.[8] O debate político-programático sobre o tema, com elementos jurídicos e institucionais em pauta durante o processo de desenvolvimento do PDUI,

8. Leis Complementares Estaduais nº 1.139/2011 e nº 760/1994.

representou um denso processo de reflexão sobre o caráter e o escopo do plano metropolitano, bem como sobre a sua inovação, cuja experiência este texto aborda.

Ao mesmo tempo, os debates pouco puderam se basear em diretrizes nacionais mais precisas sobre como elaborar o PDUI, uma vez que o este se configura como uma peça de lei nova e diretiva, de caráter normativo geral, um novo instrumento em um quadro já bastante consolidado de parâmetros da legislação urbanística brasileira. No entanto, foi mister considerar que o marco jurídico da política territorial brasileira se fundamenta na ampla experiência dos processos participativos de elaboração e implementação dos planos diretores municipais, a partir do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), cujos princípios e diretrizes são, hoje, o principal referencial para determinar a finalidade dos instrumentos da política urbana – garantir a função social da cidade e da propriedade – e os parâmetros necessários aos processos democráticos na elaboração e implementação da política territorial – os processos participativos da política urbana e rural. Assim, o Estatuto da Cidade é a referência fundamental para o desenvolvimento da política territorial metropolitana, seu processo e escopo.

Todavia, o plano metropolitano não seria um conjunto de planos diretores dos municípios que compõem a região metropolitana, mas, sim, uma nova peça com o objetivo de regulamentar instrumentos urbanísticos, de financiamento, gestão e macrozoneamento para a elaboração e implementação da política metropolitana para as FPICs. Um PDUI próprio deve defini-la, muito embora não sejam claras as definições sobre o que são as FPICs – cuja existência justifica o fato metropolitano – nem esteja bem definida a sua relação com a função social da cidade, ou seja, o parâmetro central dos planos diretores. Isso porque o Estatuto da Metrópole apresenta uma conceituação bastante vaga para as FPICs, a saber: "política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes" (Brasil, 2015).

A indefinição do significado das FPICs e seu reflexo, por exemplo, no macrozoneamento (em diferenciação ao zoneamento) ou na governança metropolitana (em diferenciação aos governos municipais e sua gestão do território) acaba por ensejar uma discussão com posições bastante diversas com relação à formulação, às premissas, ao escopo e aos sentidos da política metropolitana, bem como a finalidade do próprio PDUI. De todo modo, as FPICs são o eixo norteador do debate relativo a todas as dimensões em torno do PDUI, que são: *i)* seus conteúdos; *ii)* os instrumentos e gestão da política metropolitana; *iii)* a localização das ações metropolitanas; *iv)* as contrapartidas envolvidas entre os agentes públicos e privados para a sua consecução; *v)* a definição do caráter, a qualidade e as prioridades de obras e serviços de interesse metropolitano; e *vi)* o ambiente de concertação e participação social na formulação, deliberação e controle da política metropolitana.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DE SÃO PAULO – O PONTO DE PARTIDA: PREMISSAS, ESCOPO E ÓRGÃOS DECISÓRIOS

3.1 RM de São Paulo

A RM de São Paulo é composta por 39 municípios inseridos no território do estado de São Paulo, organizados em seis sub-regiões.[9] Cada sub-região conta com um consórcio público interfederativo, alguns deles com larga experiência de desenvolvimento urbano integrado de modo cooperado. São eles: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Consórcio Intermunicipal da Região Oeste, Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto do Tietê, Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri e Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo, conforme mostra o mapa 1.

A conurbação entre diversos municípios com a cidade de São Paulo, as dinâmicas socioeconômicas da RM e, em especial, a experiência urbana de quem habita a cidade passam a exigir o diálogo e a pactuação de diretrizes políticas entre diversas entidades federativas. Isto ocorre para que se possa planejar o desenvolvimento do território metropolitano, de maneira convergente entre municípios e o governo de estado, e por meio de diretrizes comuns para o desenvolvimento cooperado na metrópole.

A RM de São Paulo contém uma população de mais de 21 milhões de pessoas, segundo a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2016, e concentra 18,9% do produto interno bruto (PIB) brasileiro (Seade, 2013 *apud* Emplasa, 2016c). Todavia, os destaques necessários não são apenas de ordem quantitativa, mas, sim, qualitativa: os principais problemas na RM são devido às disputas travadas entre os diferentes atores-agentes para acessar os bens da metrópole, cuja distribuição é marcada pelo caráter da desigualdade da localização dos bens e serviços urbanos no território metropolitano. Alguns desses problemas decorrem da natureza de relações metropolitanas, como, por exemplo: *i)* a segregação socioespacial; *ii)* a expansão urbana em relação a áreas de proteção; *iii)* a vulnerabilidade social e ambiental nos territórios periféricos; *iv)* a concentração de empregos e centralidades urbanas; e *v)* a distribuição desigual das redes e serviços metropolitanos, como a rede hídrica e a rede de transporte de alta e média capacidades, conforme mostram os mapas 2, 3, 4 e 5.

Se há, por um lado, uma indefinição sobre o significado das FPICs (elemento norteador do PDUI) para orientar o processo de planejamento territorial metropolitano, por outro lado, como os mapas demonstram, é evidente a natureza metropolitana de alguns problemas territoriais em São Paulo.

9. Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã. Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapecerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba. Polo: São Paulo.

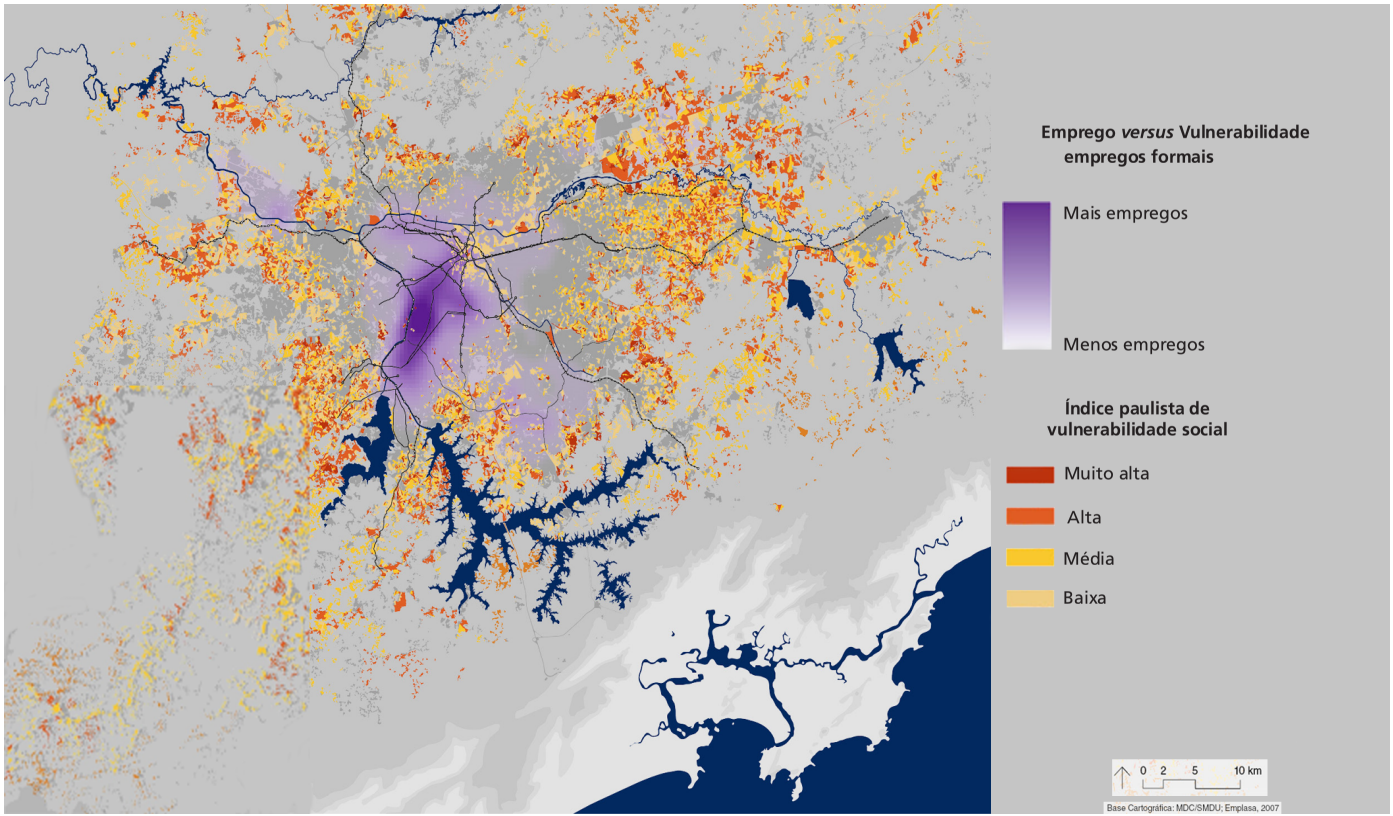
MAPA 1
RM de São Paulo: municípios e sub-regiões



Fonte: SMDU (2016).

MAPA 2

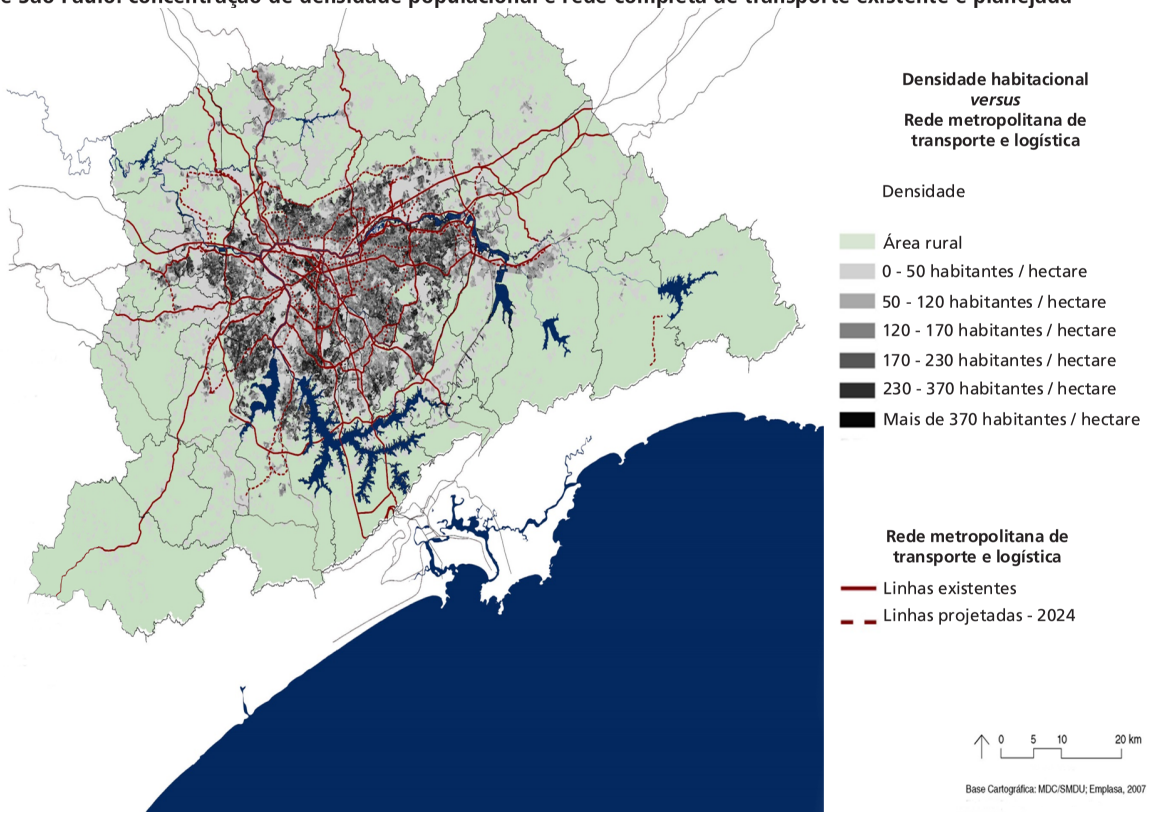
RM de São Paulo: localização de empregos, infraestrutura de alta e média capacidades de transporte e áreas de maior vulnerabilidade



Fonte: SMDU (2016).

MAPA 3

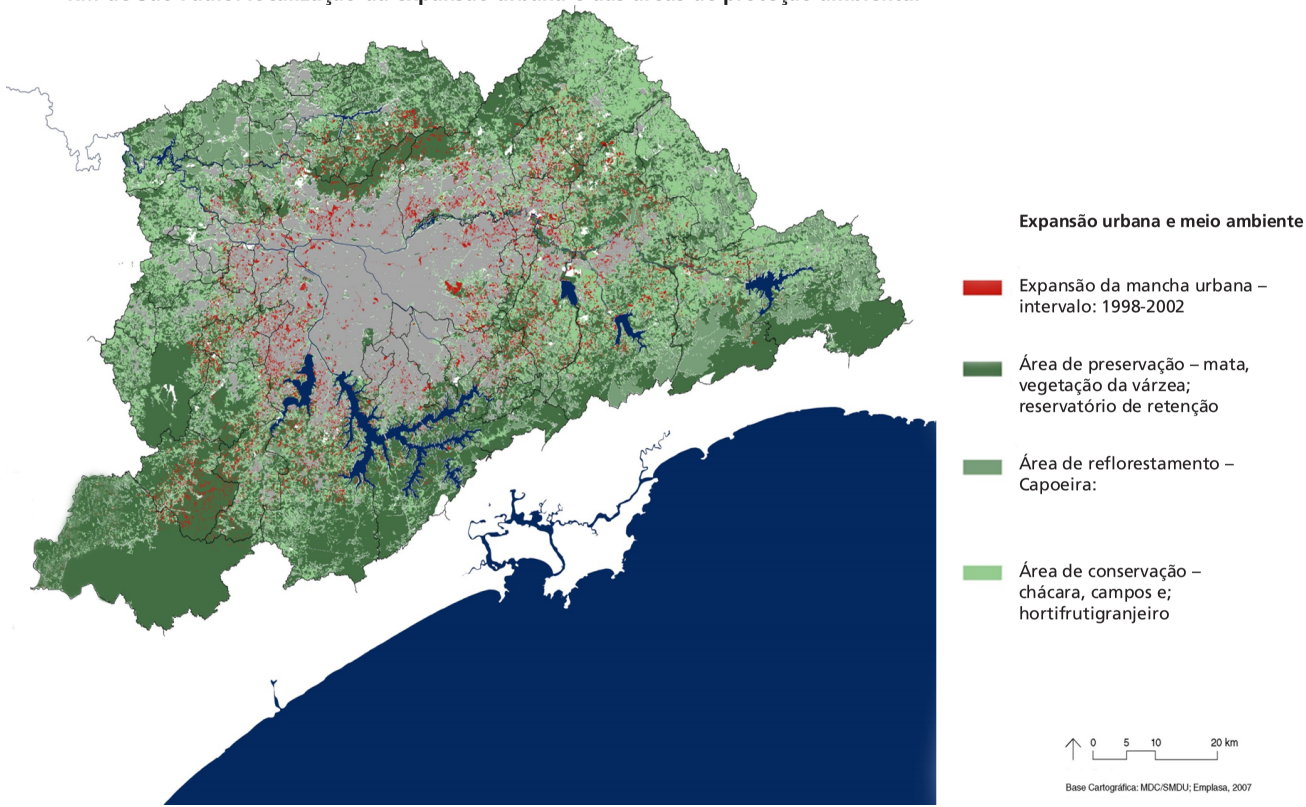
RM de São Paulo: concentração de densidade populacional e rede completa de transporte existente e planejada



Fonte: SMDU (2016).

MAPA 4

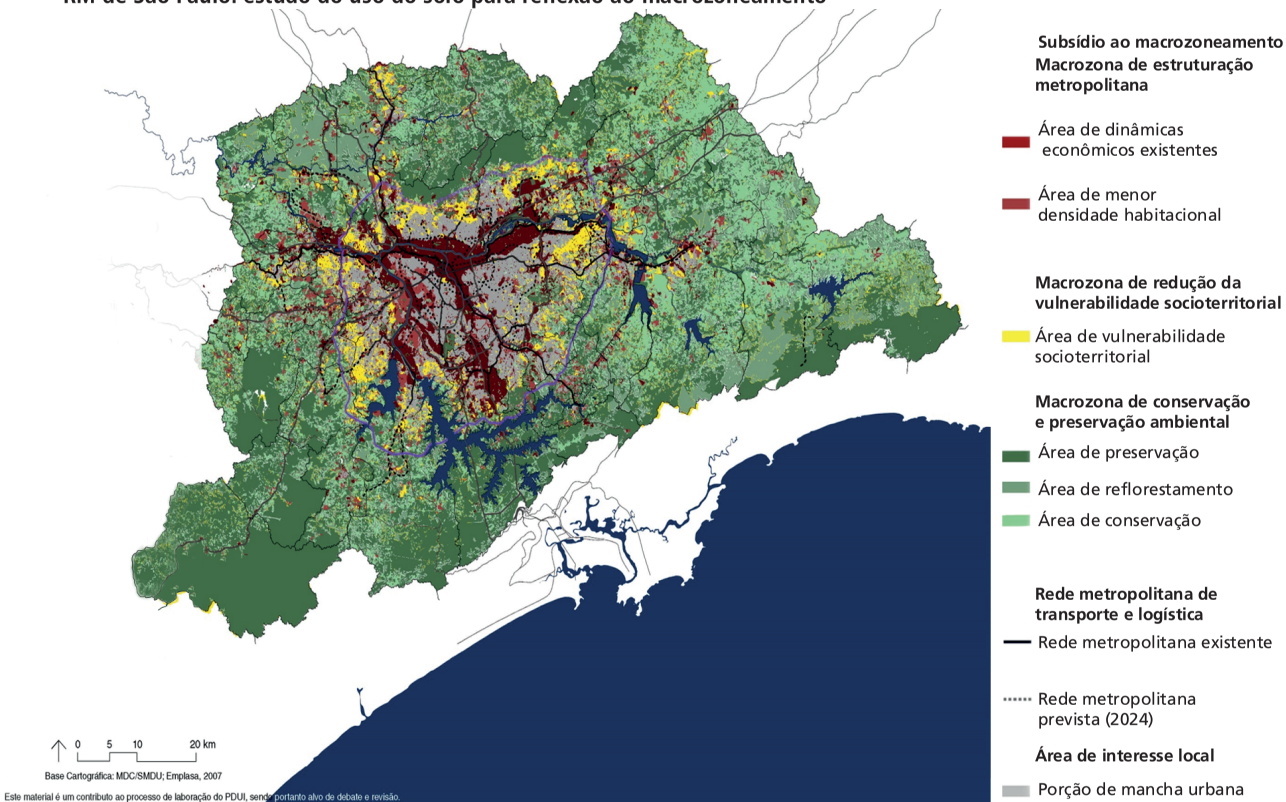
RM de São Paulo: localização da expansão urbana e das áreas de proteção ambiental



Fonte: SMDU (2016).

MAPA 5

RM de São Paulo: estudo do uso do solo para reflexão ao macrozoneamento



Fonte: SMDU (2016).

Dessa feita, no processo de trabalho do PDUI da RM de São Paulo, convencionou-se identificar as FPICs como sendo os problemas socioterritoriais especificamente metropolitanos. Ainda, foi objeto de decisão do processo de planejamento considerar que as FPICs que seriam tratadas no primeiro PDUI seriam aquelas relativas aos principais problemas estruturais do território metropolitano, quais sejam: *i)* desenvolvimento econômico, social e territorial; *ii)* habitação e vulnerabilidade social; *iii)* meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; e *iv)* mobilidade, transporte e logística.[10] A governança interfederativa e o planejamento territorial configuraram-se como eixos transversais para o seu desenvolvimento.

3.2 Planejamento metropolitano e estrutura institucional: antecedentes ao Estatuto da Metrópole

O PDUI é proposto pelo Estatuto da Metrópole como um plano que contém não apenas diretrizes e objetivos, mas também os instrumentos que requerem a estruturação dos meios interfederativos para a implementação do desenvolvimento urbano integrado da metrópole. Nesse sentido, a estrutura de governança interfederativa e o compartilhamento de dados e informações são considerados parte integrante da proposta de planejamento metropolitano.

Assim, a experiência realizada na RM de São Paulo considerou, sobretudo, a importância de realizar a proposição do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole. O objeto para proposição, revisão e debate seria então tanto os instrumentos previstos para o PDUI quanto a estrutura de governança interfederativa necessária para a implementação do plano. Ambos os resultados dessa propositura – o planejamento e a governança – poderiam ser objeto de um mesmo projeto de lei ou ainda redundar em dois, um relativo ao PDUI e outro relativo à revisão da estrutura de governança da RM de São Paulo, a serem encaminhados pelo Executivo à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp). De todo modo, o importante seria, ao cumprimento inicial, promover a elaboração e o debate da proposta na íntegra relativa ao Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole, considerando tanto os instrumentos do PDUI quanto a revisão da estrutura de governança interfederativa de forma conjunta.

Buscava-se, com isso, evitar que o PDUI se tornasse mais um plano cartorial, discursivo e pouco operativo para promover as transformações urbanas, e também garantir que a estrutura da governança metropolitana da RM de São Paulo atualmente em vigor fosse revista. Esta reformulação da governança metropolitana deveria ser consonante aos objetivos materializados no PDUI e pactuados no âmbito interfederativo para a realização da política metropolitana, e, ao mesmo

10. Essas FPICs encontram correspondência nas atribuições do CDRMSP frente à RM de São Paulo, segundo a Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011, que contém a seguinte designação para elas: *i)* planejamento e uso do solo; *ii)* transporte e sistema viário regional; *iii)* habitação; *iv)* saneamento ambiental; *v)* meio ambiente; e *vi)* desenvolvimento econômico.

tempo, corresponder a sua necessária revisão *vis-à-vis* às diretrizes do Estatuto da Metrópole, uma vez que o arranjo institucional da governança metropolitana em vigor na RM de São Paulo é anterior ao Estatuto da Metrópole, e, portanto, pouco corresponde aos desafios de implementação do PDUI. Portanto, tornava-se necessário e importante desenvolver o PDUI paralelamente à reestruturação da governança interfederativa da RM de São Paulo.

No Estatuto da Metrópole, ainda que este seja um instrumento de lei geral diretiva e muito nova, é evidente que os parâmetros para o desenvolvimento do planejamento territorial devem ser fundamentados nos processos participativos de elaboração, implementação e controle social já comumente aplicados seguindo o Estatuto da Cidade. Portanto, não restavam dúvidas de que as diretrizes da política metropolitana e as ações previstas no PDUI têm, como parâmetro, suas normativas, praxes e legitimidade calcadas nas experiências acumuladas nos processos participativos e nas finalidades da política urbana brasileira, baseadas na promoção da função social da cidade.

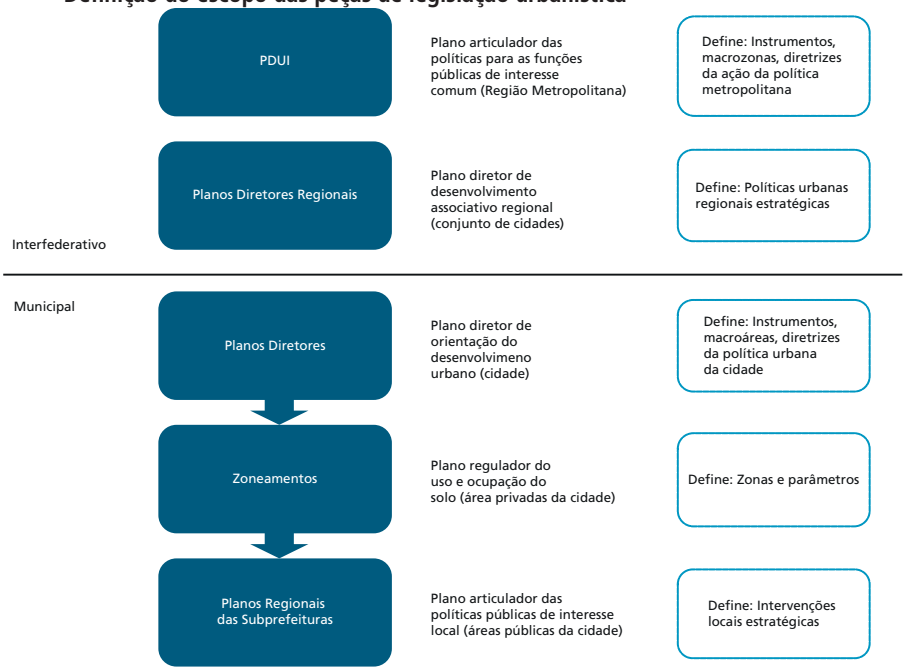
Os municípios da RM de São Paulo vêm desenvolvendo os processos participativos de elaboração, implementação e revisão dos planos diretores desde 2001. Indo além, consórcios públicos entre os municípios da RM têm acumulado larga experiência na realização de projetos e planos para a implementação de políticas públicas em comum acordo. Por exemplo, do ponto de vista da política territorial, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC chegou a iniciar um Plano Diretor Regional (PDR).[11] Outro exemplo, de planejamento regional já em escala local, são os 32 planos regionais desenvolvidos para as subprefeituras do município de São Paulo, em 2016. Diante dessas experiências e iniciativas, surgiu rapidamente uma questão sobre a especificidade do PDUI em relação às demais peças de planejamento da política territorial. A resposta a que se chegou foi essencial para a definição do escopo do PDUI e para a orientação dos trabalhos de seu desenvolvimento (figura 1).

No caso do processo na RM de São Paulo, foi esclarecido que o PDUI tem por finalidade endereçar ações de concertação entre agentes interfederativos para elaborar e implementar políticas públicas em comum acordo na metrópole, tratando-se, portanto, de um plano de intersecção entre os demais planos territoriais e/ou setoriais, no que se refere especificamente às FPICs da região. Isso se refletiu na concepção de macrozoneamento, que passa a depender da localização das FPICs

11. O PDR do ABC tem entre seus objetivos a articulação do trabalho de revisão dos planos diretores municipais, considerando também o contexto metropolitano. A iniciativa aborda temas como infraestrutura, desenvolvimento urbano, mobilidade, densidade populacional, tecido urbano, potencialidade turística e desenvolvimento econômico. O processo de elaboração é objeto do Termo de Cooperação Técnico-Científico entre o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a Universidade Federal do ABC (Ufabc), e teve início em abril de 2015, contando com entrega do relatório final em dezembro de 2016, com desdobramentos previstos para terem continuidade durante 2017.

no território. O PDUI não se confundiria nem se sobreporia aos planos diretores nem aos planos regionais. Ele não seria, nesse sentido, um plano diretor para toda a metrópole, tampouco o macrozoneamento seria um grande zoneamento, porque a política de terras urbanas é atribuição local de competência municipal. Nesse sentido, a reflexão alcançada é que, no PDUI, o interesse local deve estar suficientemente presente na governança metropolitana, influindo sobre as diretrizes e ações de interesse comum na metrópole.

FIGURA 1
Definição do escopo das peças de legislação urbanística



Fonte: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e prefeituras de Guarulhos e de São Paulo (2016).

3.3 Ações institucionais para a governança metropolitana: precondições

A elaboração do PDUI, uma vez esclarecido seu escopo, significaria a oportunidade de criar um campo de concertação e participação política em níveis de governança entre os entes federados e a sociedade civil para o debate público sobre a formulação e implementação da política metropolitana. Além disso, envolveria, necessariamente, os agentes e setores da sociedade civil e da política pública implicados nos temas das FPICs em pauta no PDUI. E, ainda, reconhecendo a necessidade de desenvolvimento do PDUI articulado à governança interfederativa, seria pauta fundamental a revisão da estrutura de governança metropolitana em vigor na RM

de São Paulo para corresponder aos pressupostos do Estatuto da Metrópole e aos desafios de implementação do PDUI. Ambas as elaborações precisavam, necessariamente, dar-se em um processo colegiado com representação dos entes federados numa proporção mais equilibrada do que a composição original do CDRMSP.[12]

Assim, o primeiro passo foi o estabelecimento da chamada governança interfederativa da elaboração da proposta, para a qual foi instituída uma governança temporária e necessária para os trabalhos de desenvolvimento do PDUI e da revisão da estrutura de governança. O desenho desse arranjo institucional foi objeto do primeiro ato deliberativo do CRMSP, que inaugurou os trabalhos do PDUI da RM de São Paulo[13] (ver apêndice). Ele se organiza da forma detalhada a seguir.

O CDRMSP foi criado por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, que reorganiza a RM da Grande São Paulo na sua constituição atual e confere ao CDRMSP caráter normativo e deliberativo referente a planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, além de demais atribuições de interesse comum que lhe forem outorgadas por lei (Estado de São Paulo, 1994). O CDRMSP é composto por representantes do governo do estado e de cada um dos municípios integrantes da RM de São Paulo, sendo 39 representantes dos municípios da RM e 17 representantes do governo do estado de São Paulo. No CDRMSP está prevista a subdivisão em câmaras temáticas para a promoção de estudos, pesquisas, projetos e atividades relativas às FPICs; e câmaras temáticas especiais, voltadas a programa, projetos ou atividades específicas (Estado de São Paulo, 2011).[14] No entanto, para efeito do desenvolvimento do PDUI, as câmaras temáticas e as câmaras temáticas especiais não têm efeito, uma vez que foi estabelecido outro arranjo institucional para os trabalhos da proposta do PDUI, como se segue.

O Comitê Executivo é responsável por promover a articulação e coordenação entre estado, municípios integrantes da região metropolitana e sociedade civil, com

12. O CDRMSP é composto por 39 representantes dos municípios da RM e 17 representantes do governo do estado. Cada um dos dois setores possui votos ponderados de modo que, ao fim, os votos do estado correspondam a 50% da votação, equivalente aos outros 50% correspondentes à soma de todos os municípios da RM.

13. Em outubro de 2015, a Deliberação CD-01/15, ata na 9a reunião do CDRMSP, constituiu as instâncias responsáveis pelo desenvolvimento dos trabalhos de forma colegiada, instituindo sua composição, atribuições e representação, que foram ainda reforçadas e detalhadas no *Guia metodológico* aprovado na 10ª reunião do CDRMSP, em maio de 2016.

14. Conforme a Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, o CDRMSP poderá, em caráter facultativo, constituir câmaras temáticas, para as FPICs, e câmaras temáticas especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, como subfunção entre as funções públicas definidas pelo colegiado (Estado de São Paulo, 2011). Esta lei prevê ainda a criação e regulamentação do conselho consultivo, composto por representantes: *i)* da sociedade civil; *ii)* do Poder Legislativo estadual; *iii)* do Poder Legislativo dos municípios que integram a RM; *iv)* do Poder Executivo municipal; e *v)* do Poder Executivo estadual. São atribuições do conselho consultivo: *i)* elaborar propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo estadual, do Poder Executivo municipal, do Poder Legislativo estadual e do Poder Legislativo dos municípios que integram a RM, a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento; *ii)* propor ao CDRMSP a constituição de câmaras temáticas e de câmaras temáticas especiais; e *iii)* opinar, por solicitação do CDRMSP, sobre questões de interesse da respectiva sub-região.

o intuito de viabilizar os trabalhos relativos à elaboração do PDUI até o momento de sua aprovação. Ele é composto por dezoito membros, sendo quatro representantes do governo do estado de São Paulo, quatro representantes da prefeitura de São Paulo e dez das sub-regiões que compõem a RM (CDRMSP, 2015a; 2015b).

A Comissão Técnica, constituída pelo Comitê Executivo, tem por atribuição promover o trabalho de elaboração do PDUI e acompanhar o seu desenvolvimento, atuando como facilitador da observância ao Estatuto da Metrópole, além de destinar-se a pautar as reuniões do Comitê Executivo. É igualmente operada em regime colegiado, composta por 25 membros: três representantes de cada uma das cinco sub-regiões, cinco representantes da prefeitura de São Paulo e cinco representantes do governo do estado de São Paulo, sob coordenação compartilhada entre representante da Emplasa, representante da prefeitura de São Paulo e representante das sub-regiões (CDRMSP, 2015a; 2015b).

A Secretaria Executiva do Comitê Executivo – responsável pela sistematização do levantamento e das propostas dos GTs, apresentação dos estudos que subsidiarão o debate e a pactuação das propostas do PDUI e responsável pela relatoria do processo de desenvolvimento e do produto do plano metropolitano – é exercida pela Emplasa, vinculada ao governo do estado de São Paulo. O Decreto nº 57.349/2011 designa à Emplasa, em caráter provisório, as funções de Secretaria Executiva do CDRMSP devido à ausência da implementação de uma entidade autárquica de caráter territorial com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das FPICs da RM de São Paulo, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011.

Os GTs nas sub-regiões da RM, criados pela Comissão Técnica, visam a mobilização dos atores regionais na apuração das demandas locais referidas aos planos municipais e regionais e à formulação das agendas metropolitanas setoriais. Os primeiros GTs constituídos foram os de natureza temática transversal ao processo: governança interfederativa; participação social e publicização; e comunicação. Na sequência, foram criados os GTs setoriais: *i)* desenvolvimento econômico e urbano; *ii)* habitação; *iii)* meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; e *iv)* mobilidade, transporte e logística (CDRMSP, 2015a; 2015b). A Instância Colegiada Deliberativa com representação da sociedade civil foi estabelecida com a atribuição de compartilhar a esfera de decisão da instância executiva junto com a sociedade civil, por meio de representantes eleitos para o fim de deliberação do PDUI. Ela é composta por representantes de cada uma das seis sub-regiões (considerando o município-sede como uma delas), indicados de acordo com cada setor da sociedade: *i)* empresários e entidades sindicais; *ii)* trabalhadores e entidades sindicais; *iii)* universidades e categorias profissionais; *iv)* movimentos sociais; e *v)* organizações não governamentais. Com isso, a quantidade final de representantes indicados é determinada pelo fator

populacional de cada uma das seis sub-regiões,[15] totalizando 52 representantes da sociedade civil, eleitos nas audiências regionais. Em cada etapa de deliberação do PDUI (versões preliminares dos cadernos de propostas e versões da minuta do projeto de lei e a versão final do projeto de lei), estes se somarão aos dezoito representantes do Comitê Executivo, com voto proporcional para fins de paridade entre a sociedade civil e o Poder Executivo, ambos com 50% da responsabilidade sobre a deliberação (CDRMSP, 2016).[16]

Desse modo, fica composto o arcabouço da governança interfederativa para a elaboração da proposta como estrutura temporária e necessária para fins do desenvolvimento do PDUI,[17] ao mesmo tempo em que fica estabelecido o objeto do trabalho como sendo o detalhamento do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole, com o desenvolvimento do PDUI e da revisão da estrutura de governança metropolitana vigente na RM de São Paulo. Para isso, considera-se a composição, a articulação, as atribuições e a operação dos componentes básicos da estrutura de governança interfederativa permanente e suficiente para implementar o PDUI: a governança e o fundo interfederativos; a agência metropolitana interfederativa; as instâncias metropolitanas de participação popular; e a política de regramento interfederativo de dados, informações e monitoramento da metrópole – sendo estes os elementos básicos integrantes do próprio objeto de elaboração, debate e aprovação de processo de elaboração do projeto de lei do PDUI (CDRSMP, 2015b).

4 PACTUAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO – VISÃO DO PONTO DE CHEGADA: AS METAS E O MÉTODO

Estabelecidas as atribuições e a composição das instâncias colegiadas para a elaboração do PDUI, o primeiro passo foi a aprovação do *Guia Metodológico* do PDUI da RM de São Paulo (CDRMSP, 2015b), previsto no primeiro ato deliberativo do PDUI (Deliberação do CDRMSP CD-01/15) e aprovado pelo CDRMSP (décima reunião do CDRMSP). O *Guia* possui o efeito de um convênio entre os entes federados da RM, com a pactuação sobre o plano de trabalho, os protocolos

15. Com base nisso, a sub-região Norte indica cinco representantes; a sub-região Sudoeste, cinco; a sub-região Oeste, sete; a sub-região Sudeste, dez; a sub-região Leste, dez; e a sub-região da cidade-polo de São Paulo, quinze.

16. Esta proposta foi apresentada, debatida e validada nas conferências municipais da RM, na conferência estadual de São Paulo, nas suas audiências municipais e em reuniões com o Ministério Público da região sobre o tema.

17. Em atendimento ao Estatuto da Metrópole, as instâncias básicas para a elaboração em dinâmica interfederativa temporária e necessária para o desenvolvimento do PDUI correspondem a: *i)* CDRMSP (Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011) e Comitê Executivo (Deliberação nº CD-01/15), que instituem organização interfederativa para compor uma instância executiva constituída pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas (art. 8º, inciso I, do Estatuto da Metrópole); *ii)* Comissão Técnica, GTs nas sub-regiões e Secretaria Executiva (Deliberação nº CD-01/15), que instituem organização interfederativa para compor uma organização pública com funções técnico-consultivas (art. 8º, inciso III, do Estatuto da Metrópole); *iii)* conselhos das cidades e conselhos setoriais municipais, instituídos e incorporados ao processo participativo de elaboração do PDUI, que consistem em instâncias consultivas ao longo deste processo (art. 12, § 2º, inciso I, do Estatuto da Metrópole), e *iv)* Instância Colegiada Deliberativa metropolitana com representação da sociedade civil, a ser instituída pelo Comitê Executivo como condição da deliberação do PDUI e incorporada ao seu processo participativo de elaboração, que corresponde a uma Instância Colegiada Deliberativa com representação da sociedade civil (art. 8º, inciso II, do Estatuto da Metrópole).

de elaboração e validação durante o processo interfederativo com os órgãos do Poder Executivo e participativo com a sociedade civil. Apresenta o método e a meta fim, incluindo o sumário dos conteúdos do projeto de lei do PDUI, que contempla os componentes básicos da estrutura de governança interfederativa citados anteriormente.

O princípio fundamental do plano de trabalho segue a lógica dos processos participativos de elaboração dos planos diretores.[18] Visando conferir ao processo participativo uma consistente etapa de análise, debate, contribuições, alteração e deliberação sobre a lei em desenvolvimento, foi considerado importante haver primeiro uma proposta, o *Caderno Preliminar de Propostas*,[19] elaborada pelo poder público executivo, em seus fóruns colegiados interfederativos instaurados (Comissão Técnica, Comitê Executivo e CDRMSP), para então esta proposta ser objeto de apreciação e revisão pela sociedade civil. Com isso, a finalidade seria que a população tivesse de fato um processo participativo, com poder de decisão, sobre os conteúdos da agenda metropolitana em pauta. Sendo assim, o processo, atualmente em andamento na RM de São Paulo, prevê o desenvolvimento de várias versões do *Caderno*, a serem elaboradas pelas revisões que se realizarem derivadas das etapas de consulta pública, nas oficinas regionais, audiências públicas regionais e municipais, e pela Instância Colegiada Deliberativa até a sua versão final, que deverá conter o texto do projeto de lei do PDUI da RM de São Paulo. Ao fim da etapa consultiva, a etapa deliberativa significa a apreciação e deliberação do projeto de lei pela Instância Colegiada Deliberativa e validação do CDRMSP para, então, o texto ser encaminhado à Alesp.

O *Guia Metodológico* apresenta o fluxo das etapas de elaboração da proposta, da consulta pública até a sua deliberação. Ele contém: *i)* a dinâmica do processo interfederativo de produção; *ii)* os protocolos de sistematização das contribuições, de pactuação e validação nos órgãos colegiados; *iii)* as diretrizes para estruturação da infraestrutura de dados espaciais da metrópole, de interfaces e objetivos da plataforma digital de interação social e de regramentos para a sistematização das contribuições do processo participativo; *iv)* os procedimentos para a comunicação pública; *v)* o roteiro e o formato das atividades participativas com a sociedade civil, para subsidiar análise, revisão, debate e aprovação dos resultados; e *vi)* o escopo do PDUI, com o sumário do

18. O *Guia Metodológico*, aprovado pelo CDRMSP, foi inicialmente uma proposta da prefeitura de São Paulo com base nos processos participativos de revisão do marco regulatório da legislação urbanística que o município havia acabado de promover, sob a gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016). A revisão participativa do Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado pela Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014, teve um processo participativo na etapa do Executivo – antes de o projeto de lei do PDE ser enviado à Câmara Municipal de São Paulo – que contou com 114 audiências públicas, 25.692 participantes e 10.147 contribuições, sendo 5.684 de propostas presenciais e 4.463 propostas encaminhadas pela plataforma *on-line*. A revisão participativa da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aprovada pela Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016, tendo somente o processo participativo elaborado pelo Executivo, contou com 8.028 participantes e 7.626 propostas. Somando à etapa elaborada junto à Câmara Municipal de São Paulo, com a participação do Executivo, foram 16.022 participantes e 13.100 propostas apresentadas até a sanção da lei.

19. Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755>.

Caderno Preliminar de Propostas apresentado como um roteiro para o desenvolvimento dos produtos intermediários ao projeto de lei do PDUI da RM de São Paulo. Este fluxo do processo participativo de elaboração do PDUI e os resultados previstos nos seus produtos são apresentados a seguir, a fim de demonstrar as estratégias que buscaram responder às perguntas: Como elaborar um processo metropolitano de planejamento? Quais são as propostas prioritárias da política metropolitana?

4.1 *Guia Metodológico do PDUI da RM de São Paulo*: definição do fluxo do processo participativo de elaboração do PDUI – etapas de proposição, consulta e deliberação

A finalidade do processo participativo proposto – apresentado no apêndice – foi fomentar a explicitação, por vários segmentos da sociedade civil, de convergências e discordâncias em relação às propostas elaboradas pelos poder público, visando a formulação de novas proposições, o aperfeiçoamento das proposições iniciais, a revisão e a validação dos conteúdos do PDUI para a implementação dos projetos, programas e ações metropolitanas em resposta às principais demandas apresentadas pela população. As dinâmicas das atividades participativas então consideraram métodos de explicitação de conflitos, construção de consensos e pactuação de acordos com efeito para a ampliação do conhecimento da sociedade a respeito da política metropolitana urbana, qualificação progressiva dos debates públicos nessa matéria e estruturação da Instância Colegiada Deliberativa com representação da sociedade civil.

Para tanto, o processo participativo previsto no *Guia Metodológico* considera, pelo menos, duas etapas consultivas: a primeira, relativa ao *Caderno Preliminar de Propostas*, e a segunda, relativa à primeira minuta do projeto de lei do PDUI. E ainda, há uma etapa final deliberativa, com a Instância Colegiada Deliberativa responsável pela aprovação do projeto de lei do PDUI antes de sua validação pelo CDRMSP, que o encaminhará à Alesp.[20]

Com base no *Guia Metodológico* e em um conjunto de reuniões preparatórias junto aos conselhos participativos setoriais – no caso do município de São Paulo, Conselho Municipal da Política Urbana (CMPU), Conselho Municipal do Transporte e Trânsito (CMTT) e Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvi-

20. O *Guia Metodológico* estabeleceu protocolos no sentido de garantir a publicização de: *i)* estudos que embasem as propostas; *ii)* produtos objetos de consulta e deliberação (Caderno de Preliminar de Propostas, primeira versão da minuta e versão consolidada do projeto de lei do PDUI) com antecedência mínima de dez dias da realização da atividade participativa; *iii)* registro de todas as propostas e considerações recebidas durante os processos de consulta, bem como devolutiva quanto à incorporação ou não das sugestões advindas da sociedade; *iv)* preliminarmente, da forma de realização do processo participativo (cronograma, objetivo de cada atividade, formato da recepção de propostas, formato da devolutiva); e *v)* aprovação final do projeto de lei do PDUI a ser enviado à Alesp, pelo CDRMSP, após aprovação por Instância Colegiada Deliberativa (conforme estabelecem os arts. 8º e 10 da Lei nº 13.089/2015). Além disso, detalhou os procedimentos de comunicação pública e de sistematização das contribuições do processo participativo, tanto para a finalidade de mobilização social quanto de informação pública e de devolutiva à sociedade. Ainda, traçou as diretrizes para a implementação da plataforma digital de interação social e da infraestrutura de dados espaciais.

mento Sustentável (Cades) –, o método do processo participativo foi detalhado no GT Comunicação e Participação e validado pelas instâncias da Comissão Técnica e do Comitê Executivo, bem como apresentado e debatido em atividades junto ao Ministério Público, a consórcios públicos, conferências municipais da cidade, conferência estadual da cidade, audiências municipais mobilizadoras, oficinas regionais, seminários nas universidades com a participação do poder público.[21]

Uma vez consolidado o *Caderno Preliminar de Propostas*, as etapas consultivas e deliberativas estavam previstas para acontecer ao longo de 2017. Na etapa consultiva, são previstas as oficinas regionais com a participação da sociedade civil, as quais terão como principal objetivo analisar, debater e revisar o *Caderno* junto aos representantes de organizações da sociedade civil: movimentos sociais – moradia, mobilidade, ambientalistas –, categorias profissionais, universidades, conselheiros dos conselhos setoriais relacionados ao desenvolvimento urbano, entre outros. Duas audiências públicas regionais têm o objetivo de apresentar, discutir e revisar junto aos cidadãos metropolitanos a primeira versão do *Caderno* do PDUI, acolhendo as contribuições que forem apresentadas. Durante este evento, também é prevista a eleição dos delegados representantes da sociedade civil do município de São Paulo que se incorporarão ao Comitê Executivo (representantes dos municípios e governo do estado), tornando-se a Instância Colegiada Deliberativa.

Na etapa deliberativa, está prevista deliberação pela Instância Colegiada Deliberativa constituída que, como detalhado anteriormente, é composta por representantes eleitos da sociedade civil de cada uma das seis sub-regiões (considerando a cidade-polo de São Paulo como uma sub-região), compreendendo 52 representantes. Estes, para fins de deliberação do PDUI (com as versões do *Caderno* e do projeto de lei), serão somados aos 18 representantes do Comitê Executivo, com voto proporcional para fins de paridade entre a sociedade civil e o Poder Executivo, ambos com 50% da responsabilidade sobre a deliberação (CDRMSP, 2016). Esta etapa tem como objetivo deliberar sobre as versões desde a primeira minuta até a sua versão final, transformada em projeto de lei.

4.2 *Guia Metodológico do PDUI da RM de São Paulo*: definição dos conteúdos nos produtos do PDUI – sumário do projeto de lei e cadernos de propostas

Em função de contemplar todos os âmbitos do Sistema de Planejamento Integrado da metrópole, a serem propostos e debatidos de maneira conjunta, isto é, considerando os elementos do que trata o PDUI (projetos, programas, ações metropolitanas) e de como implementá-los (instrumentos, macrozoneamento, governança, sistema de informações), alinhados aos seus pressupostos básicos

21. O balanço de todas as atividades realizadas foi apresentado e consta documentado em ata da 11ª Reunião do CDRMSP.

(premissas, objetivos, princípios), *o Guia Metodológico* estabeleceu um sumário ao projeto de lei do PDUI,[22] sendo um roteiro para o seu desenvolvimento. Trata-se de uma pactuação prévia entre os entes federados sobre o escopo do PDUI, com efeito para um trabalho convergente para o seu desenvolvimento.

Assim, todos esses âmbitos devem estar contidos nos produtos a serem objeto das etapas de proposição, consulta e deliberação. Desde a primeira versão do *Caderno Preliminar de Propostas*, seria esclarecido que o objeto em pauta seriam todos os elementos básicos necessários à estruturação da política metropolitana, sejam aqueles relativos ao planejamento metropolitano e à revisão da estrutura de governança interfederativa para a sua implementação. O *Caderno Preliminar de Propostas*, diferentemente da minuta do projeto de lei, contempla uma linguagem ainda não materializada na forma jurídica, e conteria ainda um levantamento de propostas à política metropolitana (projetos, programas e ações), visando fomentar uma análise de hierarquização de prioridades a serem selecionadas ao longo do debate público e consolidadas na minuta. Por isso, a estrutura de sumário do *Caderno* já conteria todas as entradas previstas nos capítulos do projeto de lei do PDUI, de forma mais sumarizada: *i)* princípios e diretrizes; *ii)* macrozoneamento e instrumentos; *iii)* estrutura de governança e fundo interfederativos; e *iv)* propostas preliminares de caráter metropolitano (CDRMSP, 2015b).

5 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – OS PONTOS DE VISTA: ESTRATÉGIAS E RESULTADOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

5.1 Contribuições ao Caderno Preliminar de Propostas

O fluxo do trabalho ao longo da primeira fase do desenvolvimento do PDUI, contando com debates nos GTs, na Comissão Técnica e no Comitê Executivo, desenvolveu os conteúdos de cada capítulo previsto do sumário do *Caderno Preliminar de Propostas.* Uma vez que a meta era tratar do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole considerando a lógica de implementação do plano, isto é, do PDUI e da estrutura de governança necessária à sua implementação, as contribuições foram, antes de mais nada, uma reflexão de estratégica política sobre os temas. Por isso, a discussão levantou pontos de vista muito distintos, fruto de um processo de debate convergente sobre temas em comum, com efeito, de grande relevância para testar o desenvolvimento das propostas e a consistência dos resultados alcançados.

22. Da abrangência, dos conceitos, princípios e objetivos. Do programa da política urbana integrada: diretrizes da integração metropolitana da política territorial e plano de infraestrutura e serviços metropolitanos. Da ordenação territorial: instrumentos urbanísticos, ambientais e financeiros da política metropolitana; macrozoneamento; e projetos e programas específicos da política territorial metropolitana. Do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole: componentes do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole; a governança e o fundo interfederativos da metrópole. Das instâncias metropolitanas de participação popular. Da agência metropolitana interfederativa. Do desenvolvimento de projeto de intervenção metropolitano. Da infraestrutura de dados, informações e monitoramento da metrópole (CDRMSP, 2015b).

No entanto, os esforços para a pactuação política visando consubstanciar esses conteúdos em um único *Caderno Preliminar de Propostas* não alcançou consenso entre os municípios e o governo do estado até o final de 2016. Com a aproximação das eleições municipais que alterariam o quadro de agentes engajados no processo, o encaminhamento baseou-se em apresentar as várias contribuições ao *Caderno*, considerando o mesmo sumário que representa o pacto sobre o escopo previsto para o *Caderno de Propostas do PDUI da RM de São Paulo*, para que o CDRMSP pudesse acolhê-las na última reunião desta primeira etapa, a 11ª reunião do CDRMSP. Ao mesmo tempo, firmava-se o compromisso de que a próxima etapa, a partir de janeiro de 2017, seria inaugurada com a elaboração de um produto que pudesse conter os pontos coincidentes e divergentes, para materializar e levar ao debate público um *Caderno Preliminar de Propostas* que fosse resultado legítimo do processo de trabalho interfederativo desenvolvido nos fóruns colegiados. Nesse sentido, na 11ª reunião do CDRMSP foram apresentadas duas contribuições ao *Caderno Preliminar de Propostas*, uma desenvolvida pela Emplasa e outra pelo conjunto formado por prefeitura de São Paulo, prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

5.2 A contribuição da Emplasa

O documento *Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas,* elaborado pela Emplasa (Emplasa, 2016b), contém proposituras referentes aos capítulos: princípios, diretrizes, macrozoneamento e instrumentos. Adicionalmente, a Emplasa apresentou a sistematização de todas as fichas de propostas elaboradas (levantamento de projetos, programas e ações metropolitanas), que corresponde ao capítulo referente às propostas preliminares de caráter metropolitano. Portanto, o único capítulo ausente no volume elaborado pela Emplasa é o que trata da estrutura de governança e fundo interfederativo, tema que é abordado apenas no item de introdução e tematizado na qualidade de desafios do desenvolvimento urbano (Emplasa, 2016b, p. 23-25). Neste trecho, a referência ao tema não possui cunho propositivo e não se refere a uma perspectiva interfederativa, pois considera-se a governança metropolitana referente à mesma estrutura de governança atualmente vigente pelo governo do estado sobre a metrópole, com base em lei anterior ao Estatuto da Metrópole.

O único ponto desenvolvido pela Emplasa com relação aos conteúdos previstos no capítulo sobre estrutura de governança e fundo interfederativo é o sistema de dados e informações. Este item, neste caso, trata-se do Sistema de Informações Metropolitanas do Estado de São Paulo (SIM), implantado pela Emplasa, descrito como:

> uma plataforma geocolaborativa de compartilhamento de informações territoriais e de construção e monitoramento dos programas, projetos e ações do PDUI. O sistema foi concebido para ser acessado e alimentado pelos vários agentes

> públicos estaduais e municipais. Assim, disponibiliza para os agentes formuladores e implementadores de políticas e ações metropolitanas bases de informações que podem ser acessadas de modo amplo e ágil, representando importante ferramenta de apoio à formulação de políticas metropolitanas (Emplasa, 2016b, p. 24).

O sistema fora concebido e implementado pela Emplasa em 2016 e se tornou operativo no mesmo ano, com o objetivo de apoiar os usuários durante o processo de elaboração do PDUI. A crítica dos municípios da RM de São Paulo foi o fato de o sistema incorporar dados e informações disponibilizados pelos municípios, embora os municípios e os usuários possam somente visualizá-los e não baixá-los. Limita-se, assim, o desenvolvimento de pesquisas próprias e autônomas, uma vez que as informações foram agregadas e se concentraram sob domínio da Emplasa.

5.3 A contribuição do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e das prefeituras municipais de Guarulhos e São Paulo

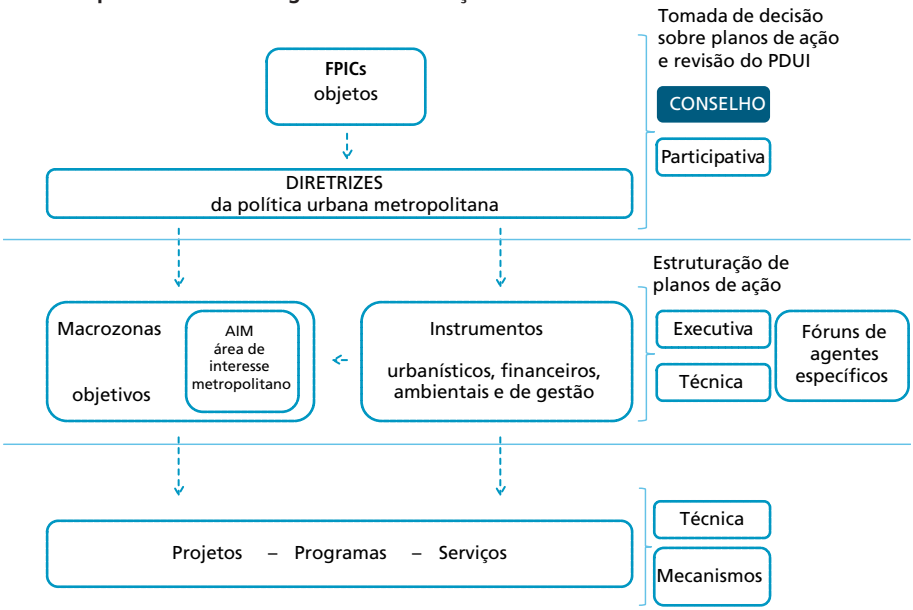
O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e as prefeituras de Guarulhos e de São Paulo (2016, p. 3) apresentam uma propositura ao *Caderno Preliminar de Propostas* referente a todos os capítulos definidos como escopo do PDUI, inclusive uma proposta para a revisão da estrutura de governança e fundo interfederativos, como descrevem:

> Considera-se que este modelo de governança metropolitana existente (...) deve ser revisto visando contemplar uma estrutura de governança interfederativa e sistema de fundo interfederativo com novas atribuições e arranjo institucional, de acordo ao Estatuto da Metrópole, além de nova representatividade e proporcionalidade de cada ente federado nas instâncias representativas.[23]

Nesse sentido, a proposta apresentada contém uma nova estrutura de governança que revê a proporcionalidade de representantes no CDRSMP, além de contemplar uma instância executiva de representação interfederativa, uma instância participativa colegiada com representantes da sociedade civil, uma organização técnica de caráter interfederativa e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas. Esta proposta de estrutura de governança interfederativa se reflete em todos os demais conteúdos e temas presentes na contribuição apresentada ao *Caderno Preliminar de Propostas*, correlacionando os instrumentos, as macrozonas e as diretrizes da política metropolitana com as instâncias da estrutura de governança interfederativa proposta, considerando as etapas e instâncias de estruturação, implementação e deliberação para a viabilização dos planos de ação (projetos, programas e ações elencados), conforme a lógica mostrada na figura 2.

23. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e prefeituras de Guarulhos e de São Paulo (2016).

FIGURA 2
Proposta-síntese da lógica da contribuição



Fonte: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e prefeituras de Guarulhos e de São Paulo (2016).

Adicionalmente, este contributo apresenta uma sugestão de planos de ação prioritários da política metropolitana, com o objetivo de promover um debate sobre a prioridade e a hierarquia de projetos, programas e ações. Trata-se de considerar um conjunto reduzido de propostas, a fim de que pudessem ser de fato estruturadas e viabilizadas em função de sua relevância, relativas: *i)* ao desenvolvimento econômico integrado com promoção do emprego qualificado, da pesquisa e inovação para articulação do território produtivo; *ii)* ao combate à precariedade habitacional e às desigualdades socioterritoriais; *iii)* à gestão interfederativa para a segurança hídrica, saneamento e qualidade do ar da metrópole; e *iv)* à estruturação e integração metropolitana do sistema de transporte de passageiros e do sistema de cargas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento desta primeira fase de elaboração do PDUI nos permite avaliar que sua construção se deu no âmbito de um trabalho colegiado entre os diferentes entes representantes do poder público na RM de São Paulo, e alcançou uma visão convergente sobre as definições tanto do ponto de partida quanto do ponto de chegada do processo de elaboração do PDUI. Talvez por essa razão foi possível, em tão curto tempo, produzir contribuições substantivas ao produto do PDUI, que chegaram a formulações diversas sobre as diretrizes de estratégias e seus resultados, revelando as múltiplas visões

do ponto de vista político-programático. Isso revela o proveitoso efeito de um processo colegiado de elaboração do PDUI, que alcançou um espaço de debate de opiniões a respeito dos conteúdos próprios do PDUI. E, ainda, com efeito, pode-se dizer que a formulação de premissas, escopo, metas e método para a elaboração do PDUI da RM de São Paulo pôde contribuir com uma reflexão geral acerca da especificidade do papel deste instrumento no sistema de planejamento urbano brasileiro. Contudo, com base nas contribuições ao *Caderno Preliminar de Propostas* apresentadas, é possível reconhecer alguns pontos críticos que devem ser enfrentados no debate público nas próximas fases da elaboração da proposta do PDUI da RM de São Paulo.

O fato de a revisão da estrutura de governança interfederativa não constar tematizada como propositura na contribuição do *Caderno Preliminar de Propostas* elaborado pela Emplasa sinaliza a dificuldade e/ou a resistência da empresa, ou mesmo do governo do estado de São Paulo, em considerar ser necessária a adição de novas formulações à agenda da governança interfederativa e à revisão do arranjo institucional atualmente em vigor, que é estruturante para a conseguinte implementação da proposta do PDUI.

A despeito dessa resistência, considera-se que, sem uma estrutura de governança interfederativa apropriada, com os componentes básicos que formam o Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole (governança e fundos interfederativos, instância participativa, organização técnica interfederativa, infraestrutura de dados, informações e monitoramento com controle social), torna-se custoso crer que o PDUI da RM de São Paulo será capaz de superar o papel dos seus predecessores planos metropolitanos cartoriais. Ou seja, caso o PDUI resulte em um plano que contenha apenas diretrizes e uma listagem de propostas, sem apresentar as estruturas básicas da governança interfederativa para sua viabilização, tanto não corresponderá ao escopo mínimo exigido pelo Estatuto da Metrópole quanto não servirá para o avanço na política metropolitana frente aos problemas concretos que a metrópole impõe. Além disso, se o cenário de projetos, programas e ações de interesse metropolitano continuarem sendo formulados, estruturados, priorizados, decididos e implementados em outros fóruns de decisão que não no âmbito interfederativo do PDUI, dificilmente sustentará o interesse dos atores da sociedade civil e dos poderes públicos em manterem-se engajados e resolutos no processo de pactuação metropolitana.

No contexto da RM de São Paulo, há um conjunto de projetos, programas e ações de interesse metropolitano em andamento (em projeto ou em chamamento de licitação ou concessão), que são objeto de realização do governo do estado de São Paulo, ou das prefeituras que a compõem, sem que sejam objeto de formulação, debate e consulta pública no âmbito da RM, apesar da concomitância com o processo e o discurso do desenvolvimento do PDUI em elaboração. É o caso de Projetos de Intervenção Urbana em torno de grandes equipamentos urbanos,

infraestrutura, ou na Macroárea de Estruturação Metropolitana; programa de parceria público-privada para habitação; reestruturação de empresas públicas, como a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) ou criação da autarquia de transportes metropolitanos etc. Trata-se de um quadro que exemplifica desenhos de gestão, de financiamento e de projetos de intervenção numa agenda em desenvolvimento sem, no entanto, contar com a oportunidade de uma avaliação estratégica e planejada sobre as prioridades, efeitos e finalidades do interesse público dessas ações que são de funções públicas de interesse comum para a RM.

O PDUI da RM de São Paulo tem potencial para tornar-se uma importante plataforma das pautas da política urbana, capaz de dar legibilidade às demandas de articulação de projetos de interesse metropolitano e de instrumentalizar o debate e a decisão pública sobre prioridades, estratégias e finalidade dos grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura na sua relação com o desenvolvimento urbano e rural da metrópole. Talvez essa seja a principal decisão a ser tomada no atual momento para seguir os próximos passos: se se pretende, ou não, que o PDUI da RM de São Paulo sirva ao avanço da agenda da política metropolitana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.089/2015. 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**, Brasília, 12 jan. 2015.

CDRMSP – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO. Deliberação no CD 01/15-A. São Paulo: PDUI, 19 nov. 2015a. Disponível em: <https://goo.gl/tqvze6>.

_____. **Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: PDUI, 2015b. Disponível em: <https://goo.gl/6FW6Y3>.

_____. **Cartilha Cidadão Metropolitano**. São Paulo: PDUI, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/4yyeeu>.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**: contributo à elaboração do projeto de Lei. São Paulo: IMESP, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/n273cq>.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040**. São Paulo: Emplasa, 2014.

_____. **SIM – Sistema de Informações Metropolitanas**. São Paulo: Emplasa, mar. 2016a. Disponível em: <www.sim.emplasa.sp.gov.br>.

_____. **Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas:** Elementos para o Macrozoneamento e Sistematização das Propostas. dez. 2016b. Disponível em: <https://goo.gl/2wgksN>.

_____. **Visões da Metrópole**. São Paulo: Emplasa, 2016c.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Complementar nº 760, de 29 de julho de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2 ago. 1994.

_____. Lei Complementar no 1.139, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 17 jun. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo**. Brasília: Ipea, 2017. (Relatório de Pesquisa).

SMDU – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Análise territorial**: subsídio ao Macrozoneamento do PDUI/RMSP. São Paulo: SMDU, 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/arquivos/>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5.585, 11 jun. 1973.

_____. Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975. Altera a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece Regiões Metropolitanas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 nov. 1975.

_____. Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais e política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2001.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras:** transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O.; PANTOJA, I. **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

COSTA, M.; TSUKUMO, I. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

ESTADO DE SÃO PAULO. Constituição Estadual de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 out. 1989.

_____. Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 maio 1974.

_____. Decreto nº 56.887, de 30 de março de 2011. Institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, cria a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 31 mar. 2011a.

_____. Decreto nº 57.349, de 20 de setembro de 2011. Designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 set. 2011b.

_____. Decreto nº 59.094, de 16 de abril de 2013. Institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, de que trata o Capítulo IV da Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 abr. 2013a.

_____. Decreto nº 59.327, de 28 de junho de 2013. Dispõe sobre medidas de redução de despesas de custeio e de reorganização no âmbito da Administração Direta e Indireta, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2013b.

_____. Decreto nº 59.867, de 2 de dezembro de 2013. Organiza as Subsecretarias para Ações de Governo e de Desenvolvimento Metropolitano, da Casa Civil, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 3 dez. 2013c.

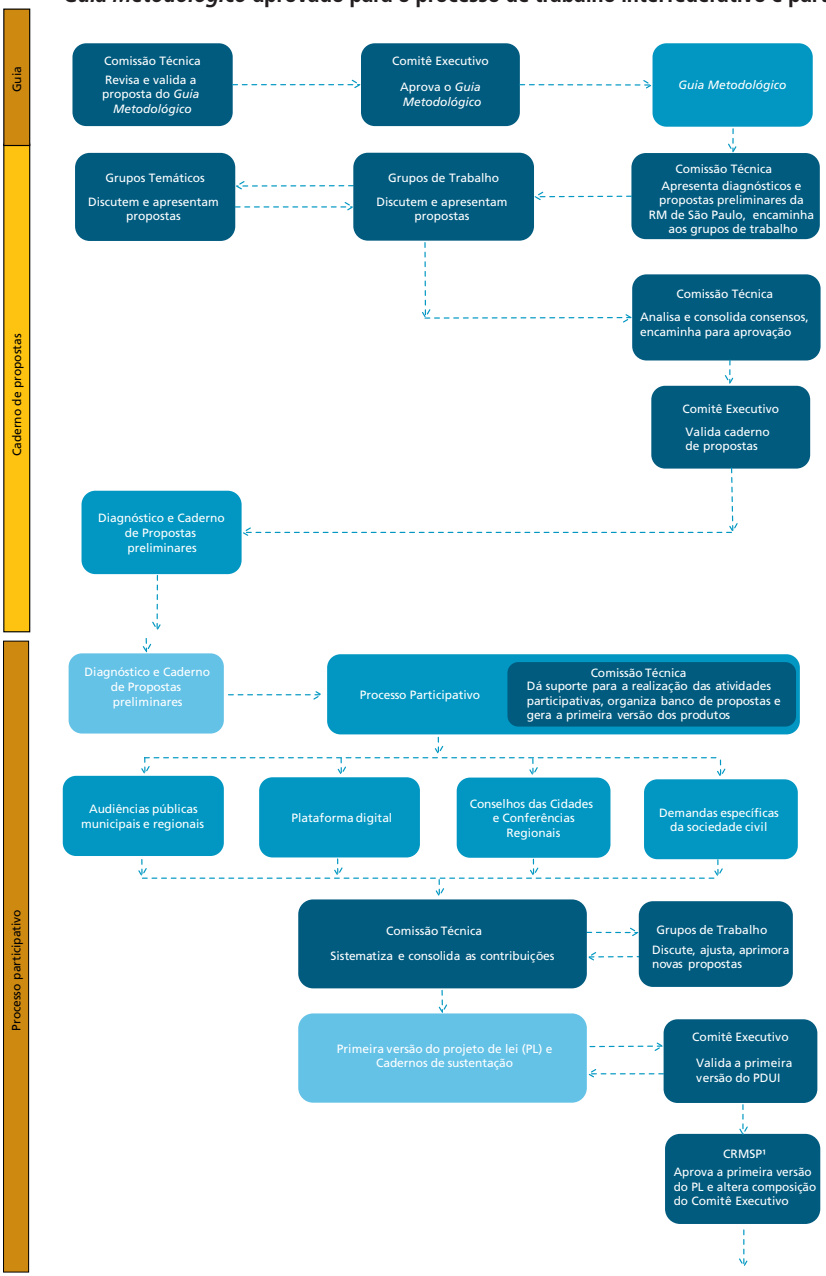
_____. Decreto nº 59.866/2013. Dispõe sobe a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 3 dez. 2013d.

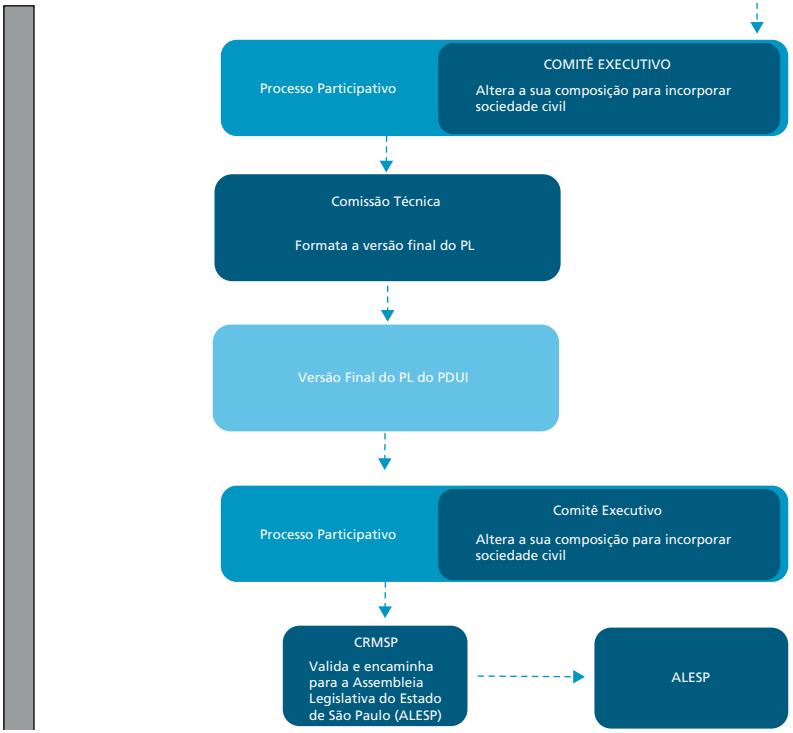
MOTTA, D. M. da. (Org.). **Desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2002. v. 3. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil).

APÊNDICE

FIGURA A.1

Fluxograma das etapas de proposição, consulta e deliberação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) de São Paulo, conforme o *Guia Metodológico* aprovado para o processo de trabalho interfederativo e participativo





Fonte: CDRMP, 2015b.

Obs.: Contém, em azul escuro, as instâncias do poder público interfederativo; em azul, os momentos em que as mesmas instâncias incorporam os representantes da sociedade civil nas etapas de proposição, consulta e deliberação; e, em azul claro, os produtos em formulação que são os objetos da proposição, consulta e deliberação ao longo do processo participativo até a consolidação na versão final do projeto de lei do PDUI da RM de São Paulo a ser enviado à Alesp.

CAPÍTULO 10

DOS PLANOS MUNICIPAIS AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO: A APROVAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO PELA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA

José Marques Carriço[1]
Edson Ricardo Saleme[2]

When thinking about bustling metropolitan areas like Berlin, London, New York, Paris, or Tokyo, "governance" is unlikely to be the first issue that comes to mind. But metropolitan governance matters a great deal more than most of us might think. Put simply, a lack of effective metropolitan governance structures has large economic costs and strong negative effects on the quality of life in cities.

(Gómez-Álvarez, 2017, p. 51)

1 INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana (RM) da Baixada Santista, localizada na área central do litoral do estado de São Paulo, é resultado de um processo de urbanização iniciado a partir da migração intra e extrarregional (Nepo, 2009) ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, como consequência da industrialização do Sudeste brasileiro, na esteira da política de substituição de importações promovida pelos governos federais e iniciada décadas antes. Este processo, originado a partir da saturação urbana do polo regional e detalhado adiante, foi aprofundado em Carriço (2002).

A RM da Baixada Santista é composta por nove municípios, sendo a maior parte deles conurbados: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.[3] Santos é o polo, cuja área urbana divide a Ilha de São Vicente, com a sede do município de mesmo nome. É também a sede do maior (e mais importante do país) porto em movimentação da América Latina. Em seu complexo estão compreendidos os municípios de Guarujá e Cubatão.

---

1. Arquiteto do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos, lotado na Secretaria Municipal de Governo; professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito e do curso de Arquitetura e Urbanismo da Unisantos.
2. Advogado e professor do curso *Stricto Sensu* da Unisantos em Direito Ambiental Internacional e do curso de Especialização do Ministério Público do Estado de São Paulo.
3. Desses municípios, durante o século XX, Guarujá, Cubatão e Bertioga se formaram a partir do desmembramento de Santos: um a partir de São Vicente (Praia Grande); e os outros dois a partir de Itanhaém (Peruíbe e Mongaguá). Por sua vez, Santos foi desmembrado de São Vicente ainda no início do processo de colonização.

As informações referentes à população residente nos municípios atualmente integrantes da RM da Baixada Santista, segundo os dados apresentados pelos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de 1950, revelam a saturação urbana em Santos, resultando no processo de migração entre este município e São Vicente. Após a década de 1960, com o adensamento urbano de toda a Ilha de São Vicente, esta migração passou a ocorrer a partir desses dois municípios em direção a Cubatão e Guarujá, localizados, respectivamente, ao norte e ao leste da referida ilha. Ao mesmo tempo, os migrantes que chegavam, sobretudo do Nordeste, arregimentados pelas indústrias da região e pelo porto de Santos, passaram a se fixar em localizações mais afastadas nas periferias do polo regional, ou em assentamentos precários situados nos municípios centrais da região, em áreas ambientalmente protegidas e áreas de risco geológico e tecnológico.

A saturação urbana dos municípios centrais, consolidada após a década de 1990, provocou o crescimento das cidades situadas ao sul da região, principalmente Praia Grande, Mongaguá e Itanhaém, e resultou na conurbação quase integral[4] das áreas urbanas existentes entre Guarujá e Itanhaém.

Também conforme o censo demográfico, no início dos anos 1960, Santos possuía cerca de 76% da população regional, mas, no fim daquele decênio, a soma populacional dos demais municípios ultrapassou a sua (tabela 1). Observou-se efetivo processo de regionalização, comandado pelo município de Santos (Carriço, 2006) e também por Cubatão, onde passou a ser sede das indústrias de base durante os governos Vargas, Kubitscheck e nos governos militares, com a instalação da indústria petroquímica, que viabilizou a chamada Revolução Verde, garantindo o desenvolvimento da agroindústria em São Paulo e no Centro-Oeste.

TABELA 1
Evolução da população residente no Brasil, estado de São Paulo, RM da Baixada Santista e Santos (1950-2010)

Localidade	1950[1]	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2010
Brasil	51.944.397	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	157.079.573	169.799.170	190.755.799
São Paulo	9.134.423	12.809.231	17.771.948	25.040.712	31.588.925	34.120.886	37.032.403	41.252.160
RM da Baixada Santista	267.387	416.963	653.441	961.249	1.220.249	1.309.263	1.476.820	1.664.136
Santos	203.582	262.997	342.055	412.448	417.450	412.243	417.983	419.400

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados dos censos demográficos do IBGE, de 1950 a 2010.
Nota: [1] População presente.

4. Este processo de conurbação só não é absoluto devido à configuração estuarina da área central da região, com a existência das ilhas de São Vicente e de Santo Amaro, onde se localiza o município de Guarujá.

A migração originada em outras regiões foi intensa entre as décadas de 1950 e 1980, devido à atração exercida pelo porto de Santos e pelo polo petroquímico de Cubatão, assim como pelas melhorias na infraestrutura de transportes, que favoreceram a ligação com a RM de São Paulo, contribuindo para a intensificação da atividade turística e o aumento do fluxo populacional resultante das relações de trabalho com a região (tabela 1). Estes fenômenos resultaram na precoce urbanização da RM da Baixada Santista quando comparada às demais RMs do estado de São Paulo, pois em 2000 (IBGE, 2000) aquela apresentava 99,6% de urbanização, contra 95,8% da RM de São Paulo, por exemplo (IBGE, 2000).

Esses dados mostram a paulatina estagnação do crescimento de Santos, sobretudo após a década de 1970, em face do processo de saturação dos espaços apropriados para ocupação, que promoveu o espraiamento da mancha urbana, provocado pela industrialização local.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial até a década de 1980 — fase de industrialização orientada para o mercado interno —, estrutura-se a indústria de base de Cubatão, essencial para complementar a industrialização da capital paulista (Couto, 2003; Carriço, 2006; Gutberlet, 1996).

Entre 1947 e 1953, as duas pistas da Via Anchieta foram inauguradas. Santos estava conectado ao planalto, o que propiciou a reconfiguração geopolítica da região. Com essa conexão, surgiu o município de Cubatão, que foi desmembrado de Santos em 1948, e houve a consolidação do município de Guarujá, também originário do território santista.

Devido à proximidade e à fácil interligação com a capital paulista — com o porto de Santos e por sua abundância de água —, Cubatão atraiu várias indústrias, arregimentando trabalhadores da própria Baixada Santista e, sobretudo, migrantes de várias regiões do Brasil, em especial do Nordeste.

Na década de 1950, implantou-se a indústria automobilística na região do ABC Paulista, que impulsionou ainda mais a expansão do polo petroquímico e siderúrgico de Cubatão e atraiu grande número de trabalhadores para a construção civil até a década de 1970. Seja pela vigorosa expansão industrial sem controle ambiental adequado, seja pela fixação de milhares de migrantes sem condições dignas de moradia, a região passou a experimentar graves problemas ambientais.

Nesse quadro, destacou-se a falta de políticas públicas de ordenamento adequado do território, em um contexto político-administrativo que não se adequava mais à configuração do processo de urbanização, que já adquirira caráter regional. O município de Cubatão talvez seja o exemplo mais grave do modelo desenvolvimentista a qualquer custo, urdido em nível federal, que resultou em uma violenta degradação da qualidade ambiental e um passivo social que até hoje está distante de ser equacionado.

Se, por um lado, as intensas transformações e o aumento do dinamismo econômico da região contribuíram para a formação de núcleos bem desenvolvidos urbanisticamente, por outro, ficou evidente o contraste com a maior parte do espaço de assentamento, caracterizado pela precariedade habitacional e ausência de infraestrutura urbana adequada, sobretudo de saneamento básico.

O modelo desenvolvimentista promoveu, também, a intensificação do uso e ocupação do solo na atual área central da região, em um quadro de segregação socioespacial. Este profundamente marcado pela fragilidade e baixa efetividade dos planos regionais elaborados até então, e, sobretudo, pela convergência de problemas estruturais nacionais, em nível econômico, como o processo de urbanização a baixos salários (Maricato, 1996).

Entre as décadas de 1950 e 1960, consolidou-se o turismo balneário nos municípios de Santos, São Vicente e Guarujá; neste último, um pouco depois dos primeiros. Na década de 1970, em face da poluição das praias desses municípios e com os investimentos do governo do estado em infraestrutura rodoviária, o turismo deslocou-se para o sul da região e para Bertioga, então distrito de Santos. Primeiro na parte central e depois nas extremidades criou-se um parque de residências de veraneio, que contribuiu para atrair milhares de trabalhadores para a construção civil e prestação de serviços.

Na área central, o parque era vertical e promoveu intensa valorização do solo urbano, contribuindo para afastar a população de menor renda dessas localizações (Seabra, 1979). Nos municípios do sul da região, em parte do Guarujá e em Bertioga, esse modelo de ocupação de baixa densidade era constituído por loteamentos, que também marcaram um padrão de ocupação de domicílios de uso ocasional junto às orlas marítimas. Contudo, a infraestrutura de saneamento não acompanhou a crescente demanda dos locais. Essa situação é notada inclusive nos dias atuais. Além disso, demarcou-se um território de segregação social, onde a população residente vive afastada das orlas, que possui melhores condições de infraestrutura, equipamentos e serviços.

O nível de complexidade desse arranjo regional com impactos marcantes em saneamento básico, habitação, mobilidade, risco ambiental e tecnológico, entre outros aspectos, gerou a organização, a partir da década de 1960 (Viana, 2010), de um movimento em prol da metropolização da Baixada Santista, com a perspectiva de que o novo *status* institucional, previsto na Constituição Federal (CF/1988), poderia contribuir para o enfrentamento de tantos desafios e impactos.

Esse movimento, como informa Viana (2010), suscitou a criação da Comissão de Estudos sobre Metropolização da Baixada Santista (Cembs), por meio de decreto do interventor municipal de Santos. Essa luta pela metropolização chegou, também, até as Câmaras Municipais e a Assembleia Legislativa, mobilizando vereadores e deputados.

Criou-se, como consequência, a Sociedade Amigos da Cidade de Santos e Região (SACSR), que "realizou uma pesquisa de opinião em 1977 com mais de mil pessoas representativas e atuantes da região da Baixada Santista" (Viana, 2010, p. 332). Nesta foram elencados temas prioritários e de grande relevância que se pautavam no planejamento regional e na metropolização. Na época, a proposta de metropolização abrangia apenas os cinco municípios centrais: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande.

Ainda de acordo com Viana (2010, p. 323),

> Na década de 1980, foram criados os Conselhos de Administração Estadual (CAE) e de Administração Municipal (CAM), em cada região de governo, por iniciativa do Governo do Estado, demarcando o início de uma institucionalização da organização regional da Baixada Santista.

Com a crise dos anos 1990, lideranças políticas se reuniram em torno do Conselho Regional de Metropolização (Coreme), iniciativa dos municípios em apoio à criação da RM da Baixada Santista, por meio de lei estadual. A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), criada em 1974 para atuar no planejamento da "Grande São Paulo", passa a produzir o Sumário de Dados da Baixada Santista. A partir de 1992, eixos temáticos prioritários passam a ser discutidos pelos municípios, resultando na criação de câmaras técnicas específicas. Em 1993, a Prefeitura de Santos criou uma secretaria específica de assuntos metropolitanos, colocando o peso político do polo regional em prol da criação da RM da Baixada Santista.

Em 1996, como resultado de grande pressão política – de acordo com o disposto na Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989 –, criou-se a RM da Baixada Santista, por meio de lei complementar estadual. Contudo, no que diz respeito à solução dos principais problemas regionais, a formulação até o presente não gerou os resultados esperados. O arranjo institucional estruturante da RM da Baixada Santista (como nas demais regiões) garantiu exagerado peso ao governo estadual, com relação ao governo dos municípios integrantes, resultando em um sistema de governança no qual a sociedade civil possui participação muito limitada.

Como será detalhado a seguir, a governança da região baseia-se em um tripé composto por um conselho com funções políticas, uma agência com funções técnicas e um fundo, cujo objetivo é financiar o desenvolvimento e as políticas relativas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

Dessa forma, aqui serão articulados os aspectos fundamentais da RM da Baixada Santista nos termos da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Estatuto da Metrópole. Na sequência, será analisado o processo de formação da

RM da Baixada Santista e de suas condições socioambientais. A região encontra desafios que demandam soluções diante de um cenário de mudanças socioambientais crescentes. Observam-se intensas transformações nas últimas décadas, determinadas sobretudo pela forte relação com a RM de São Paulo e a hinterlândia do porto de Santos. Neste contexto, as FPICs, de acordo com o disposto no art. 1º da mencionada lei, demandam análise específica e integrada, a qual também se pretende aqui desenvolver.

Adiante, será delineado um quadro da estrutura institucional e normativa atual da RM da Baixada Santista e de seus antecedentes, com a apresentação de seu arcabouço legal e ações institucionais recentes para a governança metropolitana, em especial quanto às competências de suas instâncias de governança. Na seção seguinte, recupera-se o histórico da elaboração de seus instrumentos de planejamento e gestão, até o atual processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Posteriormente, são expostos os instrumentos de financiamento da ação metropolitana, a partir da discussão do funcionamento do seu respectivo fundo. Por fim, procura-se abordar os debates legislativos e as possíveis implicações judiciais sobre a gestão metropolitana.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA ATUAL DA RM DA BAIXADA SANTISTA

A RM da Baixada Santista foi pioneira em organização regional após a CF/1988, tendo sido criada pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 815, de 30 de julho de 1996, em atendimento aos objetivos referidos no *caput* do art. 153 da Constituição Estadual, bem como no art. 1º da LCE nº 760, de 1º de agosto de 1994. No *caput* de seu art. 3º, a LCE nº 815/1996 autorizou a instituição do Conselho de Desenvolvimento, o qual deveria possuir "caráter normativo e deliberativo" e ser "composto por um representante de cada município que a integra, e por representantes do estado nos campos funcionais de interesse comum". Em seus parágrafos, a referida norma assim detalhou a forma de composição do conselho:

> § 1º Os representantes do estado no Conselho de Desenvolvimento serão designados pelo governador do estado, a partir de indicações das secretarias a que se vincularem as funções públicas de interesse comum, atendidas as prescrições do artigo 10 da Lei Complementar [LC] nº 760, de 1º de agosto de 1994.
>
> § 2º Os representantes dos municípios integrantes da região, no Conselho de Desenvolvimento, serão os prefeitos ou as pessoas por eles designadas, na forma da legislação municipal, assegurada, sempre, a participação paritária do conjunto dos municípios em relação ao Estado, nos termos do artigo 9º desta lei complementar.
>
> § 3º Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte e quatro) meses, permitida a recondução.

> § 4º Os membros do Conselho de Desenvolvimento poderão ser substituídos mediante comunicação ao colegiado, com antecedência mínima de 30 dias.
>
> § 5º Sempre que houver mudança de chefe do Poder Executivo estadual ou municipal, a substituição poderá ser realizada imediatamente, através de comunicação de colegiado.

A LCE nº 815/1996, regulamentada pelo Decreto nº 41.361, de 27 de novembro de 1996, criou o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb).

Em seu art. 10, a mencionada norma autorizou, ainda, a criação de

> (...) autarquia para o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana da Baixada Santista, em conformidade com o disposto no "caput" do artigo 17 da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994.

O § 2º do referido artigo estabeleceu que esse órgão deverá obedecer aos princípios da Administração Pública constantes dos arts. 37 e 39 da CF/1988. O § 3º determinou que a entidade adote, como princípio, "a manutenção de estruturas técnicas e administrativas de dimensões adequadas, dando prioridade à execução descentralizada de obras e serviços que serão atribuídos a órgãos e entidades públicas ou privadas, capacitadas para tanto". O § 4º estabeleceu que a autarquia mantenha "atualizadas as informações estatísticas e de qualquer natureza, necessárias para o planejamento metropolitano", em especial "as de natureza físico-territorial, demográfica, econômica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental e outras de relevante interesse público, bem como promover anualmente a sua ampla divulgação".

Por sua vez, a LC nº 853, de 23 de dezembro de 1998, alterada pela LCE nº 956, de 28 de maio de 2004, dispôs sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), "entidade autárquica com sede e foro em município da Região Metropolitana da Baixada Santista", a qual goza, "inclusive no que se refere a seus bens e serviços, dos privilégios, regalias e isenções conferidos à Fazenda Pública Estadual" (art. 2º).

Essa norma definiu as finalidades e os recursos à disposição da Agem, estabelecendo, no parágrafo único de seu art. 4º, que o conjunto dos municípios contribua com "recursos equivalentes àqueles que forem carreados pelo Estado", devendo os mesmos ser "proporcionais, no tocante a cada município, à respectiva participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação[ICMS]".

2.1 A RM: estrutura institucional e antecedentes

Conforme o histórico referido, os problemas comuns da Baixada Santista já haviam suscitado a organização de lideranças políticas e setores da sociedade civil em torno de eixos temáticos aderentes às FPICs, antes mesmo de sua institucionalização como RM. No entanto, com a formação do Condesb, em 2007, foram criadas as câmaras temáticas com caráter consultivo e atribuições específicas. A quantidade de membros de cada uma delas seria variável, contando sempre com um representante de cada município e do estado no campo funcional ao qual diz respeito e considerando as interfaces com outras funções públicas.

De acordo com o informado pela Agem, "o trabalho desenvolvido pelas câmaras temáticas está consubstanciado em processos, com atas e relatórios que podem ser consultados pelos interessados nas dependências da Agem". Por tradição, na maioria das câmaras, a coordenação é exercida por seus proponentes, devendo ser preferencialmente membros titulares ou suplentes no Condesb.

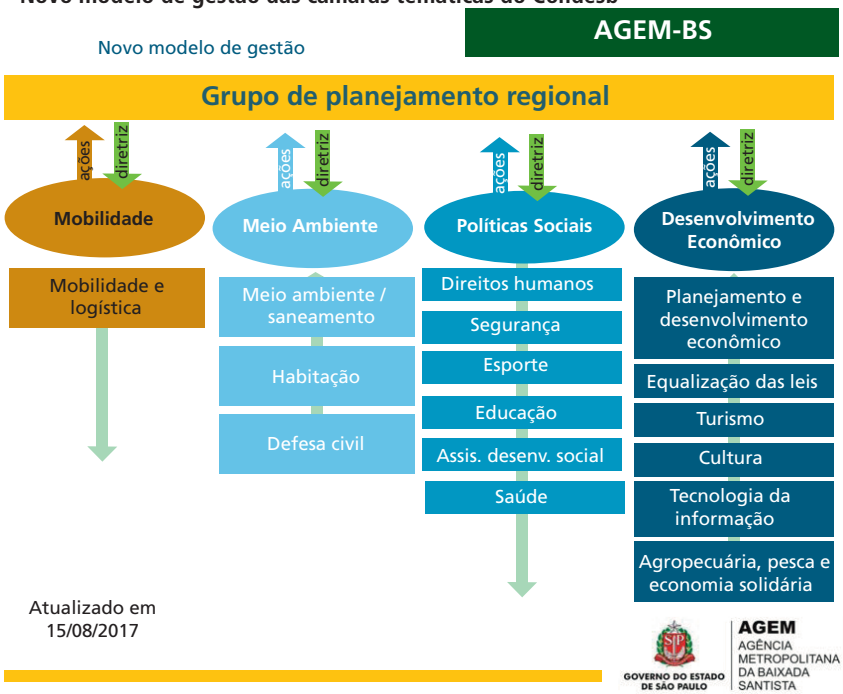
Em 2014, o conselho aprovou a reestruturação e distribuição das câmaras temáticas em quatro grupos de trabalho (GTs), sendo eles: mobilidade, meio ambiente, políticas públicas e desenvolvimento econômico, em atendimento a uma diretriz do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), elaborado naquele ano.

A reorganização previu a formação de um colegiado de planejamento regional, denominado Grupo de Planejamento Regional (GPR), para gerir o novo modelo, composto por representantes do Condesb, da Agem, de interlocutores responsáveis por cada um dos GTs, prefeitos e membros do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista (CBH-BS) e do Gerenciamento Costeiro (Gerco).

Em 2017, o Condesb reorganizou algumas câmaras temáticas em torno dos eixos definidos pelo PMDE-BS, e criou as Câmaras Temáticas de Direitos Humanos. Dessa forma, a nova estrutura passou a apresentar a configuração exposta na figura 1. As funções do GPR não foram alteradas com as novas modificações na estrutura das câmaras. Deve-se ressaltar que elas são as únicas instâncias de participação direta de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito da estrutura institucional da RM da Baixada Santista, ainda que meramente consultivas, evidenciando o desajuste institucional, no que concerne ao disposto no inciso II do art. 8º do Estatuto da Metrópole. Segundo este, dentre outras instâncias, "a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica (...) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil".

Há que se destacar, porém, os esforços que vêm sendo empreendidos pela Agem, em especial no atual processo de elaboração do PDUI-BS, para ampliar a interlocução com entidades representativas da sociedade civil.

FIGURA 1
Novo modelo de gestão das câmaras temáticas do Condesb



Fonte: Agem (2017).

2.2 Ações institucionais recentes para a governança metropolitana

Nesse diapasão, a RM da Baixada Santista vem realizando um rearranjo de sua estrutura institucional, reorganizando as câmaras temáticas de acordo com "grupos de planejamento regional", buscando atender ao previsto no PMDE-BS. Ainda assim, a governança metropolitana ressente-se de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, que poderia garantir o caráter democrático de sua gestão.

Essa questão é essencial, posto que o PDUI da região se encontra em fase de elaboração, em atendimento ao disposto no art. 10 do Estatuto da Metrópole. O § 4º deste dispositivo estabelece que o PDUI

> (...) será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e *aprovado pela instância colegiada deliberativa* a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual. (Grifos nossos).

Assim, é fundamental que se garanta a reorganização que já está em curso, e que haja previsão da efetiva participação da sociedade civil no processo de

elaboração do plano, assim como no processo de planejamento e gestão regionais. Para esta finalidade, por exemplo, o próprio Condesb poderia constituir-se em instância deliberativa com participação da sociedade civil.

2.2.1 Condesb

De acordo com seu regimento [5], o Condesb é constituído por representantes das prefeituras da RM da Baixada Santista e de secretarias do governo do estado — indicados pelo governador — dentre as que possuem atuação na região e que se vincularem às FPICs, atendido o disposto no art. 10 da Lei Complementar nº 760/1994.

O caráter normativo e deliberativo do conselho possibilita que sejam tratados assuntos inerentes às FPICs da RM da Baixada Santista, as quais são especificadas pelo próprio Condesb. Estão previstos em caráter provisório, segundo o art. 7º da LC nº 760/1994, os seguintes campos funcionais:

- planejamento e uso do solo;
- transporte e sistema viário regionais;
- habitação;
- saneamento básico;
- meio ambiente;
- desenvolvimento econômico; e
- atendimento social.

Os representantes dos municípios integrantes da região, no Condesb, serão os prefeitos ou as pessoas por eles designadas, na forma da legislação municipal, assegurado, sempre, o caráter paritário de participação do conjunto deles em relação ao estado. A designação de representantes e suplentes é válida por um período de 24 meses, permitida a recondução, podendo ser substituídos mediante comunicação ao colegiado, com antecedência mínima de trinta dias. Sempre que houver mudança de chefe do Poder Executivo estadual ou municipal, a substituição poderá ser realizada imediatamente.

2.2.2 Agência executiva

De acordo com a LCE nº 853/1998, a Agem é o órgão executivo do sistema de governança da RM da Baixada Santista. Sua finalidade precípua é a integração, a organização, o planejamento e a execução das FPICs na RM da Baixada Santista, desenvolvendo, para tanto, as seguintes atribuições, em conformidade com o art. 3º da mencionada norma.

5. Lei Estadual nº 815/1996 e Decreto nº 41.361/1996.

1) Arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados.

2) Fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas e aplicar as respectivas sanções, no exercício do poder de polícia.

3) Estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução.

4) Promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário à realização de atividades de interesse comum.

5) Manter atualizadas as informações estatísticas e de qualquer outra natureza, necessárias para o planejamento metropolitano, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental, que sejam de relevante interesse público, bem como promover, anualmente, a sua ampla divulgação.

6) Exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas

Nesse sentido, a agência executiva deve efetivar as funções que a lei lhe incumbe. Sua sede fica no município de Santos e funciona regularmente, buscando, ainda que limitadamente, oportunizar a todos os setores da sociedade sua respectiva participação no processo de integração e desenvolvimento de atividades comuns na Baixada Santista, como ocorreu na elaboração do PMDE-BS, e como ocorre agora, com a elaboração do PDUI.

De fato, a Agem é o organismo que efetivamente implementa as políticas regionais e busca suscitar as discussões técnicas em torno da agenda metropolitana.

2.2.3 Conselho consultivo e outras estruturas

Nos termos do que já se esclareceu anteriormente, o sistema de governança não possui um conselho consultivo, mas, sim, uma estrutura organizada em dezesseis câmaras temáticas que, desde a criação do Condesb, atuam em torno das FPICs.[6]

Entre as câmaras temáticas atualmente em funcionamento destaca-se o trabalho da Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, responsável por todo o processo de discussão e elaboração do PDUI, desde 2016. Ela é composta por representantes dos governos do estado e dos municípios. Atualmente foi criado um grupo com representantes da sociedade civil, o qual amplia a participação no referido processo.

6. Durante os vinte anos de existência do Condesb, houve alterações na relação das câmaras temáticas. Portanto, nem todas as existentes atualmente são originárias deste primeiro momento de organização do sistema de governança regional.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI

Desde a década de 1920, em função do congestionamento do porto de Santos, o Plano Regional de Prestes Maia constituiu-se o primeiro instrumento de planejamento regional local. Nele já se discutia a necessidade de pensar a expansão do sistema portuário e logístico, assim como a ocupação do território de Santos que, na época, compreendia os municípios de Bertioga, Guarujá e Cubatão.

Com forte ênfase na estrutura rodoferroviária de apoio ao porto, de acordo com Carriço (2006), o plano regional previa a transformação da área noroeste de Guarujá em nova fronteira de expansão da urbanização: a Nova Santos, atual distrito guarujaense de Vicente de Carvalho. Este espaço deveria ser objeto de plano urbanístico, não inteiramente executado. Após a década de 1950, Vicente de Carvalho tornou-se território popular, recebendo grande contingente populacional de baixa renda, especialmente migrantes nordestinos, impossibilitados de fixar-se em Santos, em função do processo de segregação espacial descrito em Carriço (2002). Nele se fixou população de menor renda, em assentamentos precários localizados em locais mais distantes das áreas centrais da região, com exceção dos cortiços e das ocupações nos morros da área central de Santos. Os assentamentos formados estabeleceram um arco de pobreza ao redor dos municípios centrais da região, a partir da ocupação de áreas de proteção e de riscos ambientais e tecnológicos.

Segundo Nunes (2000, p. 18), este plano não era "para a cidade, mas para a região em função do porto". Porém, conforme o referido autor, "ainda que se tornasse peça fundamental na discussão da cidade", por ser a primeira tentativa de vê-la inserida na região, "infelizmente não prosperou como plano metropolitano, e sua influência no desenvolvimento da cidade acabou se restringindo ao sistema viário através do Plano Regulador".

O Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento de Santos (Lei nº 1.316, de 1951), típico plano de eficiência, elaborado por equipe da prefeitura, foi criado com esta finalidade específica e coordenado por Prestes Maia. Em grande medida, seria uma lei de diretrizes viárias e, em menor grau, de embelezamento, como se produziu em São Paulo pelo mesmo urbanista, quase vinte anos antes. Assim como o plano regional, ele teve baixo nível de implementação, sobretudo pelo alto valor das desapropriações requeridas para expansão do sistema viário.

Na década de 1970, destacou-se o esforço empreendido pelo município de Santos ao organizar a Cembs,[7] que gerou extenso relatório acerca de diversas dimensões da problemática socioeconômica regional, com o objetivo de suscitar a

7. A comissão foi instituída "após entendimentos entre os prefeitos e presidentes das câmaras municipais da Baixada Santista" (então apenas dos cinco municípios centrais), "entidades e organismos estatais participantes, pelo Decreto nº 3.894, de 4 de agosto de 1971, da Interventoria Federal em Santos", com prazo de apresentação de conclusões em noventa dias (Cembs, 1971, p. 131).

discussão acerca da necessidade de institucionalização da RM da Baixada Santista. O documento continha, também, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que abordava diversos aspectos físicos territoriais, com grande destaque para a infraestrutura regional. Contudo, como era característico do período, o documento fora unicamente elaborado por equipe técnica, sem qualquer participação da sociedade civil no processo. Não obstante seu elevado nível de aprofundamento, a iniciativa não prosperou, embora tenha se constituído em importante documento de referência acerca da formação inicial da região e seus principais problemas e potencialidades.

Em 2002, atendendo demanda do Condesb, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) elaborou o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista (PMDI-RM da Baixada Santista), que não foi criado com base em um processo participativo e democrático amplo, e metodologicamente continha um conjunto de objetivos, que se desdobravam em diretrizes e depois em ações variadas sem indicar os responsáveis e o prazo para implementação. Desta forma, ocorreu a baixa efetividade já evidenciada no método eleito.

Em contrapartida, o documento reproduz interessante análise do processo de desenvolvimento econômico da região, naquele período de crise econômica. Contudo, não continha um sistema efetivo de acompanhamento de metas e ações a serem priorizadas e deliberadas de acordo com os interesses regionais. Segundo esta fonte o PDUI, seria "constituído de um conjunto de princípios, objetivos, políticas e diretrizes, consistentes e articulados entre si, que visam orientar o desenvolvimento e a gestão da metrópole num horizonte temporal de 12 anos (2002 -2014)" (Emplasa, 2002, p. 4).

O informe ainda destaca que o plano serviria "como instrumento normativo e orientador das ações de natureza metropolitana do estado, dos municípios, do setor privado e dos próprios cidadãos", sendo, portanto, "fundamental para o planejamento das ações dos entes e agentes que atuam na Região, bem como para o estabelecimento das políticas públicas e para nortear as atividades e investimentos de caráter público" (Emplasa, 2002, p. 4).

O PMDI propunha uma série de ações, com interface às FPICs, depois desdobradas em projetos (a maioria dos quais não foram implementados). Na prática, tratava-se de um documento técnico com baixo nível de efetividade, na tradição do planejamento praticado nos anos 1970. Ao se analisar o PMDI, observa-se que a tônica era a de reforçar o caráter turístico regional, com ênfase, mais uma vez, na estruturação do sistema viário.

A Emplasa realizou consultas aos agentes políticos regionais (prefeitos, vereadores e deputados), bem como personalidades e especialistas, cujos conhecimentos acerca das realidades locais e das necessidades da população da Baixada Santista

pudessem realmente colaborar para a programação de seminários temáticos realizados nos municípios da região, contando com vários segmentos sociais importantes para as decisões locais (Emplasa, 2002).

Ainda segundo o documento, "a participação popular foi assegurada também através de um questionário veiculado na Internet a ser respondido pelos cidadãos interessados" (Emplasa, 2002, p. 5). Portanto, na verdade, criaram-se espaços de participação para alguns representantes dos Executivos locais e de setores da sociedade civil, selecionados de acordo com os critérios da empresa. No entanto, a participação popular foi muito limitada, o que explica em parte o baixo nível de efetividade do plano.

Conforme Andersson (2017), uma identidade metropolitana existe com a participação popular nos processos. Esta é a chave para assegurar um engajamento adequado na obtenção das decisões e monitoramento da implementação. De fato, é uma fragilidade estruturar um sistema de participação apenas em agentes de grupos de interesse, sem garantir a possibilidade de manifestação de setores mais amplos da sociedade.

3.1 O PMDE-BS

Em 2014, concluiu-se o PMDE-BS,[8] de iniciativa do Condesb, o qual se configurava como um instrumento de planejamento regional inédito no Estado de São Paulo, e provavelmente em todo o país. No total, o plano organiza-se em 26 objetivos setoriais e 179 ações, fruto de um processo que envolveu os municípios da região e setores da sociedade civil, por meio de uma dinâmica de oficinas e audiências públicas. O processo iniciou-se com uma série de reuniões com interlocutores no âmbito municipal, como prefeitos e secretários municipais, envolvendo, depois, gestores estaduais, alguns representantes da iniciativa privada e gestores federais, assim como integrantes das câmaras temáticas (Agem, 2014).

O objetivo do PMDE-BS foi o de traçar um cenário de futuro que se desejava para a RM da Baixada Santista, levando em consideração os gargalos e os fatores condicionantes. Foram estabelecidas, por meio deste, macroestratégias para o desenvolvimento sustentável da Baixada Santista com objetivos e metas até 2030.

Iniciado em janeiro de 2013, o plano constituía-se em etapas: *i)* avaliação técnica de estudos e planos existentes e projeções; *ii)* conclusão dos cenários; e *iii)* consolidação do PMDE-BS.

De acordo com o documento PMDE-BS (Agem, 2014, p. 7), realizaram-se mais de 100 reuniões com prefeituras, secretarias estaduais, governo federal, entidades de classe, universidades, agências financiadoras e entidades privadas, sendo

8. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/pmdebs/>. Acesso em 25 out. 2017.

fichados 190 documentos. Durante este período, foram realizadas apresentações mensais ao Condesb e a algumas das câmaras temáticas. Na ocasião, criou-se a Câmara Temática de Desenvolvimento Estratégico para tratar da articulação das informações e validação dos dados trabalhados. Adicionalmente, foram analisadas diversas experiências internacionais em ações grupais em face de municípios ou outras entidades assemelhadas no direito comparado.

Metodologicamente, o PMDE-BS buscou identificar os desafios e as oportunidades de desenvolvimento da Baixada Santista por meio de:

- avaliação dos impactos associados às atividades econômicas atuais e futuras: turismo, construção civil, petróleo e gás, porto de Santos, polo Cubatão e obras públicas;
- quantificação e qualificação dos reflexos sobre: demografia, território, habitação, mobilidade e acessos, saneamento;
- avaliação dos diversos projetos, planos, programas e ações: existentes para a região e para cada município; e
- identificação de lacunas de atendimento e infraestrutura: criando carteira de projetos e ações (Agem, 2014, p. 8).

Como resultados, esperava-se:

- consolidação de metas de desenvolvimento, com acompanhamento dos resultados e fomento aos projetos;
- construção de uma carteira de necessidades de investimentos públicos e privados;
- orientação para ações e projetos dos municípios e do Governo do Estado de São Paulo na região – planos plurianuais (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Fundo [Fundo de Desenvolvimento Metropolitano];
- foco no desenvolvimento equilibrado da Baixada Santista, com estímulo ao desenvolvimento econômico, urbano e social; e
- base de dados, mapas georreferenciados e estratégias regionais para cada município (Agem, 2014, p. 8).

O PMDE-BS compunha uma estrutura de planejamento estratégico do estado, assentado, também, em um Plano de Ação da Macrometrópole (PAM). A partir de uma visão de futuro, foram estabelecidos dois macro-objetivos: consolidar o desenvolvimento urbano e fomentar o desenvolvimento econômico. Eles eram detalhados em dois eixos: o primeiro, atinente a habitação, mobilidade e saneamento; e o segundo, voltado ao desenvolvimento econômico. Releva apontar que

a dimensão social passou ao largo da metodologia do PMDE-BS, questão que foi alvo de críticas no processo de elaboração do PDUI.

Com a sanção do Estatuto da Metrópole, a Agem apresentou à Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico[9] o documento Desafios Interfederativos da Gestão Metropolitana (Agem, 2016). Neste documento, a autarquia relembra que, em relação ao que a lei estabelece, a RM da Baixada Santista já possuía:

- orientações ao Planejamento Urbano Integrado, oriundas do PMDE-BS;
- macrozoneamento oriundo do Zoneamento Econômico e Ecológico (ZEE), regulamentado pelo Decreto Estadual nº 58.996, em 25 de março de 2013;
- planos setoriais regionais: termos de referências para contratação de Plano de Mobilidade e Logística e Plano de Gestão de Resíduos Sólidos;
- sistema de monitoramento das ações do PMDE em fase de licitação;
- Fundo Metropolitano Público (Fundo): foi criado e regulamentado em 1998; e
- convênios de cooperação: firmados com instâncias deliberativas regionais do Comitê de Bacia Hidrográfica e do Gerenciamento Costeiro (Agem, 2016, p. 4).

Dessa forma, em relação às exigências apresentadas pelo Estatuto da Metrópole, a RM da Baixada Santista não possuía:

- PDUI aprovado por lei estadual;
- operações urbanas consorciadas interfederativas;
- zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade;
- consórcios públicos, de acordo com a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- contratos de gestão;
- compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana;
- parcerias público-privadas (PPP) interfederativas;

9. Esta câmara fora reativada em novembro daquele ano.

- PPAs e LDOs Regionais e o aperfeiçoamento dos PPAs e LDOs do estado e dos municípios; e
- meios de controle social do planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Assim, a Agem propunha consolidar os objetivos, as metas e as estratégias propostas no PMDE-BS, utilizar o macrozoneamento oriundo do ZEE, além dos planos setoriais regionais a serem elaborados e os planos diretores e setoriais dos municípios. Nesse diapasão, a agência sugeria aperfeiçoamentos na Estrutura de Governança Interfederativa e ajustes dos regimentos e formas de participação da sociedade civil. Assim, ainda que de forma vaga, a Agem assumia a necessidade de aperfeiçoar as instâncias de participação da sociedade no processo de elaboração e deliberação do PDUI. Para a elaboração do projeto de lei do plano, a agência propôs buscar contribuições de juristas especialistas.

Para o processo de elaboração do PDUI, a Agem propunha envolver outras câmaras temáticas e definir estratégias de comunicação e divulgação. A meta inicial era apresentar ao Condesb um plano de trabalho até abril de 2016, o que de fato foi feito.

Inicialmente previa-se a realização de um Fórum Metropolitano, para comemorar os vinte anos da RM da Baixada Santista. Seria um evento internacional, com objetivo adicional de trazer experiências sobre governança metropolitana interfederativa. Contudo, em face de restrições orçamentárias, o evento não ocorreu.

A Agem propunha, ainda, a realização de oficinas temáticas, nos seguintes eixos: *i)* mobilidade e logística; *ii)* habitação, saneamento e meio ambiente; e *iii)* políticas públicas sociais e desenvolvimento econômico. Desta forma, a questão social, que passara ao largo, no PMDE-BS, seria incorporada ao PDUI. Estas oficinas foram realizadas em duas rodadas, primeiro em julho de 2016, com a presença de técnicos dos municípios; e segundo em abril de 2017, com a sociedade civil, quando houve a participação ativa de diversos setores, incluindo prefeituras.

Estruturou-se, igualmente, a realização de oficinas públicas regionais para a escolha de representantes da sociedade civil, por eixo temático, além de audiências públicas sub-regionais, que foram realizadas durante o mês de agosto de 2017, em cada município. Em outubro, ocorreu uma reunião na qual se elegeram representantes da sociedade civil, previamente indicados por suas entidades, para a finalização do projeto de lei do PDUI, cuja minuta está em processo de elaboração. A previsão inicial era enviar o projeto à Assembleia Legislativa em junho de 2017, mas o prazo foi ampliado, prevendo-se o envio apenas no primeiro semestre de 2018.

No início de 2016, havia a possibilidade remota de contratação de uma consultoria para auxiliar na elaboração do PDUI, assim como ocorreu com o PMDE-BS. Diante da falta de recursos, outra alternativa não restou, senão recorrer à própria equipe da autarquia.

Em março de 2016, a Agem expôs à Câmara Temática uma proposta de plano de trabalho, que, após ser apresentado e aprovado pelo Condesb, deveria ser seguido. A proposta foi aprovada. Na ocasião, apresentou-se a primeira proposta de estrutura do projeto de lei do PDUI, contendo as diretrizes por eixo temático e os instrumentos de planejamento e gestão territoriais. Além disso, propunha-se uma estrutura de "Sistema de Planejamento Urbano Integrado da RM da Baixada Santista", de acordo com a LCE nº 815/1996.

Na sequência, a autarquia criou *site* próprio no qual se consigna o andamento das votações e as reuniões das câmaras temáticas. Todo e qualquer detalhe efetivado no andamento do PDUI é ali registrado, e se mantém permanentemente atualizado.[10]

Em abril de 2016, o Condesb aprovou o plano de trabalho, com ampliação nos prazos inicialmente propostos.

Em 30 de setembro de 2017, a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico realizou uma oficina regional, na qual foram eleitos representantes da sociedade civil, organizados de acordo com as cinco FPICs da RM da Baixada Santista, para discutir a minuta de projeto de lei complementar do PDUI-BS. Porém, um dos aspectos mais importantes deste processo, a ser questionado ao conselho, é em que medida este fórum pode ser considerado a "instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil" prevista no inciso II do art. 8º do Estatuto da Metrópole, uma vez que a minuta a ser deliberada ainda será apreciada pelo próprio conselho.

4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA

O Fundo, criado pela LCE nº 815/1996, e regulamentado pelos Decretos Estaduais nºs 42.833/1988 e 56.635/2011, tem como finalidade dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às FPICs entre o estado e os municípios integrantes da RM da Baixada Santista.

Ele se organiza em torno da Agem, seu agente técnico, do Banco do Brasil (BB), seu agente financeiro, e dos beneficiários tomadores, que acessam os recursos de acordo com os editais. Contudo, a maior parte dos projetos financiados é proposta pelos próprios municípios integrantes da RM da Baixada Santista e destinam-se a investimentos em setores considerados estratégicos pelo Condesb, que aprova a alocação definitiva dos recursos.

Seus recursos são originados de repasses do estado e dos municípios da RM da Baixada Santista, cabendo 50% para o estado e 50% para cada município.

10. Disponível em: <www.agem.sp.gov.br/tag/pdui>. Acesso em: 11 nov. 2017.

Em Carriço (2006), obtém-se uma análise do desempenho deste importante instrumento, sete anos após sua institucionalização. Na oportunidade, o autor analisou o Relatório de Atividades (Agem, 2005) dos três organismos constituintes do processo de metropolização da RM da Baixada Santista. Verificou-se, então, que a metropolização tinha "orçamento extremamente reduzido" (Carriço, 2006, p. 347). Até 2004, o Fundo havia desembolsado apenas R$ 5.977.346, 26 (Agem, 2005).[11] Segundo a mesma fonte, o orçamento realizado do Condesb foi de apenas R$ 716.869,57, naquele ano, e a previsão de gastos da agência só havia sido executada em 42,9% do total de projetos deliberados.

Quanto aos projetos com recursos próprios, aprovados pelo Condesb para aquele ano, foram previstos R$ 11.397.165,37, 29, mas apenas R$ 5.977.346,26 foram efetivamente gastos (Agem, 2005). Contudo, a fonte alertava para a natureza dos referidos projetos, apontando que 50% foram destinados diretamente ao turismo (três projetos) ou indiretamente, por meio de obras no sistema viário (26 projetos), enquanto projetos da área social (saúde, saneamento e segurança alimentar) eram apenas treze, ou seja, 22%. O autor destacou que não estava previsto, para aquele exercício, o financiamento de um único projeto na área de educação.

Tomando como base o Relatório de Atividades de 2016 (Agem, 2017),[12] ano em que a RM da Baixada Santista completou vinte anos de institucionalização, eram destacados, além da elaboração do PDUI-BS, os seguintes planos, projetos e estudos.

1) Implantação de um sistema de transporte hidroviário na Baixada Santista, para o qual foi contratado o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT).
2) Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista, para o qual foi contratado o IPT.
3) Projeto para a implementação de soluções de geoprocessamento, integrando todos os municípios da Baixada Santista, para o qual se idealizou um convênio entre a Agem e a Fundação de Ciências, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate), não havendo necessidade de financiamento pelas prefeituras e pelo Fundo. Porém, em decorrência do Decreto Estadual nº 61.785/16, que determinou a suspensão de despesas com consultorias técnicas, em 2016, a agência encaminhou o projeto ao comitê gestor instituído pelo governo do estado para análise.

11. Todos os valores com ano-base 2004.
12. Este documento contém uma síntese das atividades realizadas para elaboração do projeto de lei complementar de institucionalização do PDUI-BS.

4) Plano Regional de Mobilidade e Logística em atendimento à Lei Federal nº 12.587/2012, para o qual termos de referência foram finalizados e a Agem buscava recursos para viabilizar a iniciativa.

5) Sistema de informações habitacionais em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), para o qual um projeto-piloto já se encontrava na fase de ajuste dos campos e variáveis no sistema, mas não havia indicação de fonte de financiamento.

6) Cooperação técnica entre Agem e Inova Paula Souza, agência de fomento do Centro Paula Souza, no âmbito do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da Baixada Santista, envolvendo técnicos das prefeituras e elaborado com recursos do próprio órgão.

7) Projeto Tocando Santos, que consiste na realização de uma série anual de concertos de importantes grupos sinfônicos do estado, realizado pela Agem, pela Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos da Casa Civil e a Secretaria de Cultura do Estado, em parceria com o Serviço Social do Comércio (Sesc)/Santos, e apoio da Prefeitura de Santos, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), da Associação dos Artistas e Sistema A Tribuna de Comunicação.

8) Apoio à realização de 36 eventos, feiras e congressos, de natureza variada, inclusive aqueles atinentes à elaboração do PDUI, sem, contudo, indicar a forma de apoio, se onerosa ou não.

O mesmo relatório informa acerca do balanço financeiro do Condesb, indicando despesa orçamentária de R$ 3.803.471,03 e receita de R$ 13.581.628,40. Quanto ao Fundo, o relatório informou o total de receitas auferidas desde o balanço de 1999, que foi de R$ 154.280.420,40, enquanto os pagamentos efetuados foram de R$ 98.286.469,92, prevendo-se, dentre os maiores dispêndios, R$ 1.398.006,59 para cinco projetos a contratar; R$ 23.709.556,23 para projetos contratados e em andamento; R$ 1.863.501,70 de reserva para projetos da Agem. Naquele exercício, os aportes do governo do estado alcançaram R$ 700 mil, e os dos municípios, R$ 815.987,22, totalizando R$ 1.515.987,22. Portanto, embora 2016 tenha sido um ano de grave crise econômica, o que justifica o baixo valor aportado pelos entes federativos que participam do Fundo, no acumulado, desde que a RM da Baixada Santista foi institucionalizada, houve um acréscimo significativo de despesas, sobretudo a partir de 2004.

Quanto à natureza dos projetos cujos contratos com o Fundo foram assinados em 2016 e estavam em andamento, dois foram referentes a urbanismo, dois a segurança, três a patrimônio histórico, um a risco geológico, um a esportes, um a mobilidade e acessibilidade regionais, totalizando R$ 7.653.707,54, representando

cerca de 28% a mais do que fora efetivamente gasto em 2004. Porém, diferentemente do relatório de 2004, não fica claro se os valores foram realmente dispendidos.

Portanto, ainda que tenha sido registrado um maior investimento com recursos do Fundo em projetos dos municípios, em tese considerados de alcance regional, doze anos após a análise feita por Carriço (2006), as áreas sociais permanecem sem figurar dentre aquelas atendidas pelo referido instrumento de financiamento do desenvolvimento regional.

5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA

As RMs, aglomerações urbanas e microrregiões buscam atender as necessidades comuns de municípios limítrofes. Para Corralo (2011), em reconhecimento à assimetria do federalismo brasileiro, a CF/1988 manteve formas institucionais existentes em seus textos anteriores com vistas à amenização das desigualdades observadas nas diversas entidades federativas. Estas são as entidades coletivas previstas pela CF/1988 no § 3º do art. 25, que consigna a possibilidade de criação de entidades coletivas formadas por meio de lei complementar estadual. Muitas delas são criadas, sobretudo, para viabilizar o aporte de recursos geradores de políticas que possam estimular o desenvolvimento econômico e social de determinadas regiões brasileiras.

O objetivo fundamental dessas entidades deve-se à necessidade de melhor planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum. Nos termos do que estabelece o art. 21, I, "a" e "b", do Estatuto da Metrópole, o prazo para elaboração do PDUI, por meio de lei complementar estadual, é de três anos, sob pena de responsabilização do governador ou agente público. Esse estatuto pontuou detalhes até então não dispostos em nenhuma norma, de forma a deixar claro quais seriam as responsabilidades das entidades coletivas. Estabeleceu conceitos até então não muito precisos, indicou prazos e penas, tal como se verifica no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001.

As entidades coletivas têm sua conceituação na norma referida. Segundo Gilmar Mendes, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.842, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), "A região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente dos serviços de saneamento básico, inclusive por meio de agência reguladora, se for o caso, de sorte a atender ao interesse comum e à autonomia municipal". Já Ricardo Lewandowski afirmou que a participação dos municípios deve ser proporcional ao seu peso político, econômico, social e orçamentário. (Brasil, 2013)

A proposta do projeto original do projeto de lei do Estatuto da Metrópole ocorreu em maio de 2004, ela recebeu emendas e foi objeto de quatro audiências públicas, realizadas na Câmara dos Deputados e mais quatro fóruns regionais de

debates. Após duas rodadas de reuniões técnicas e do processo participativo, resultou o projeto substitutivo, proposto em novembro de 2013.

Essas entidades são criadas, sobretudo, pela relevância política e socioeconômica ao se conceber uma entidade coletiva que tenha maior influência no âmbito nacional e ainda sobre uma região que se situe. A RM da Baixada Santista enviará ao governador do estado a minuta de lei para que ele o envie para ser votada como lei complementar pela Assembleia Legislativa do Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A RM da Baixada Santista é composta por nove municípios, sendo que os cinco municípios centrais da região apresentam características de conurbação, embora a condição estuarina da maior parte não permita a fusão das manchas urbanas. Santos, o município-polo, cuja área urbana divide a Ilha de São Vicente com a sede do município de mesmo nome, abriga a sede do maior e mais importante (no Brasil) porto em movimentação da América Latina.

Nos anos 1960, o polo possuía cerca de 76% da população regional, chegando ao final desse decênio com população menor que a da soma dos demais municípios, indicando efetivo processo de regionalização. Isso ocorreu, sobretudo, em face da instalação da indústria petroquímica em Cubatão, além da ampliação do porto, em um quadro de saturação urbana da Ilha de São Vicente.

Apesar do dinamismo econômico da região, que viabilizou a criação de núcleos bem desenvolvidos urbanisticamente, constatou-se a precariedade habitacional e a ausência de infraestrutura urbana adequada em localizações periféricas. Essas circunstâncias se configuravam verdadeiro processo de segregação socioespacial em um período de planejamento regional incipiente.

Diante das más condições ambientais decorrentes desse processo de regionalização ficou clara a necessidade de se criar bases infraestruturais para saneamento básico, habitação, mobilidade, entre tantos outros aspectos. Nesse sentido, a partir da década de 1960, surgiu um movimento em prol da metropolização da Baixada Santista, com a perspectiva de se estabelecer um novo *status* institucional.

Na década seguinte, este movimento ganhou novos contornos, pois as condições socioambientais se agravaram. Evidenciou-se a necessidade de planejar o desenvolvimento regional e conquistar a condição metropolitana. O processo de regionalização, entretanto, ocorreu em apenas cinco municípios centrais: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande. Essa movimentação suscitou a criação da Cembs, por meio de decreto do interventor municipal de Santos. Esta comissão elaborou o primeiro plano de metropolização, que não se materializou.

A luta pela metropolização se estende pela década seguinte e, com a crise dos anos 1990, lideranças políticas organizaram o Conselho Regional de Metropolização (Coreme), iniciativa dos municípios em apoio à criação da RM da Baixada Santista, por meio de lei estadual. A Emplasa passou, portanto, a organizar informações acerca da Baixada Santista, sinalizando a importância que a região tinha para o estado de São Paulo.

Em 1992, os municípios passaram a discutir os assuntos mais relevantes, resultando na criação de câmaras técnicas específicas. Em 1993, Santos criou uma secretaria de assuntos metropolitanos e, diante da grande pressão política, em 1996, decidiu-se criar a RM da Baixada Santista, de acordo com o disposto na Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989.

Ainda que se esperasse muito com a concepção dessa entidade, ela não apresentou os resultados esperados, o que decorreu do exagerado peso do governo estadual em face dos municípios integrantes. Ao mesmo tempo, o sistema de governança adotado gerava pouco espaço para a participação da sociedade civil.

A concepção atual corrigiu distorções passadas, pois se baseia em um sistema de governança mais arrojado, tal qual existe na RM da Baixada Santista. Há, em um tripé composto por um conselho com funções políticas, uma agência com funções técnicas e um fundo, cujo objetivo é financiar o desenvolvimento e as políticas relativas às funções públicas de interesse comum.

É com essa conjuntura que dois planos regionais são elaborados: o de 2002 e o de 2014. Com eles aprimorou-se o processo de participação democrática, mas ainda sem alcançar o nível de participação preconizado pelo Estatuto da Metrópole.

O presente plano busca avançar com o envolvimento de câmaras temáticas e a construção de um sistema de representação da sociedade civil para elaboração do PDUI. Este ainda não se configura plenamente em uma instância deliberativa, com participação da sociedade civil, mas apresenta avanços importantes se comparado aos processos que resultaram na aprovação dos planos anteriores.

Atualmente, esse processo encontra-se em estágio avançado, discutindo-se a minuta de projeto de lei complementar estadual que cria o PDUI, a ser submetida à Assembleia Legislativa, em 2018. Espera-se criar uma estrutura de informações regionais mais robusta e de monitoramento do nível de implementação do plano, o qual, se consolidado, representará considerável salto de qualidade no processo de planejamento da RM da Baixada Santista.

REFERÊNCIAS

AGEM – AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA. **Relatório anual de atividades 2004**. Santos: Condesb/Agem, 2005. CD-ROM.

_____. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS)**. Santos: Agem, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/auQe3E>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. **Desafios interfederativos da gestão metropolitana**. Santos. 24 fev. 2016. 25 slides. Apresentação em Power-point. Disponível em: <https://goo.gl/FCbTdH>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Relatório anual de atividades 2016**. Santos: Condesb/Agem, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Kc49V3>. Acesso em: 6 nov. 2017.

ANDERSSON, M. Metropolitan governance: the new normal for improved quality of life. *In*: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D.; LÓPEZ-MORENO, E.; RAJACK, R. (Ed.). **Steering the metropolis**: metropolitan governance for sustainable urban development. Washington: Inter-American Development Bank, 2017. p. 73-85.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.842, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF). Reclamação. Governador do estado. Legitimidade ativa. Precatório. Pagamento. Observância à decisão proferida na Adi 1662-Sp. Preterição. Sequestro de verba pública. Hipótese de cabimento da medida constritiva. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/RVbehB>. Acesso em: 11 nov. 2017.

CARRIÇO, J. M. **Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. **Baixada Santista**: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980. 2006. 468 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CARRIÇO, J. M.; SOUZA, C. D. de C.Baixada Santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista. *In*: BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G. de; SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista**: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 31-60.

_____. Sustentabilidade urbana e padrão de ocupação do solo: os paradigmas da evolução da mancha urbana na Região Metropolitana da Baixada Santista. *In*: SALVI, A. E.; PEREZ, C. B. (Org.). **Arquitetura**: ambiente e sustentabilidade. Santos: Leopoldianum, 2016.

CEMBS – COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE A METROPOLIZAÇÃO DA BAIXADA SANTISTA. **Relatório Geral**. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1971.

CORRALO, G. da S. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

COUTO, J. M. **Entre estatais e transnacionais**: o Pólo Industrial de Cubatão. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2003.

EMPLASA. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista** – PMDI/RMBS. São Paulo: Emplasa, 2002.

GÓMEZ-ÁLVAREZ, D.; LÓPEZ-MORENO, E.; RAJACK, R. **Steering the metropolis**: metropolitan governance for sustainable urban development. Washington: Inter-American Development Bank, 2017.

GUTBERLET, J. **Cubatão**: desenvolvimento, exclusão social, degradação ambiental. São Paulo: Edusp, 1996. 244 p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

MAIA, F. P. **O Plano Regional de Santos**. São Paulo: Pedagógica Brasileira, 1950.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

NEPO – NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO "ELZA BERQUÓ". **Região Metropolitana da Baixada Santista**: diversidades socioespaciais. Campinas: Editora Unicamp, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/9c1P43>. Acesso em: 30 jul. 2009.

NUNES, L. A. de P. **De Saturnino de Brito a Prestes Maia na história do planejamento de Santos**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SEABRA, O. C. de L. **A muralha que cerca o mar**: uma modalidade de uso do solo urbano. 1979. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

VIANA, M. A. **Navegando pelas ondas do desenvolvimento**: Baixada Santista em busca de um porto seguro. Desenvolvimento, Metropolização e os (des) compassos da gestão urbano-regional em múltiplos olhares sociais. 2010. 439 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estados e municípios devem gerir serviços integrados em regiões metropolitanas, decide STF**. [s.l.]: Agência Brasil, 2013b. Disponível em: <https://goo.gl/cFK2Q3>. Acesso em: 6 set. 2017.

CAU – CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Conheça os detalhes do Estatuto da Cidade**. Brasília: CAU, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/kS1kRe>. Acesso em: 23 out. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MONTALI, L.; DEDDECA, C.; BAENINGER, R. **Estudos regionais**: região metropolitana da Baixada Santista. Campinas: Finep, 2009.

CAPÍTULO 11

OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO E DA GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: ENTRE O SER E O DEVER SER – AFIRMAÇÃO JURÍDICA E CONTROVÉRSIA POLÍTICA

Maria Angélica dos Santos Rodrigues[1]
Livia Maria Gabrielli de Azevêdo[2]
Janicéia Veloso[3]
Laiz Cunha[4]
Mara Castagno[5]
Natássia Gavazza[6]
Sara Cavalcante[7]

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole (EM), constitui-se o marco legal para a retomada do planejamento metropolitano em todo o Brasil. Ela trouxe em seu arcabouço as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, além de normativas gerais para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) para as regiões metropolitanas (RMs), independentemente de suas especificidades, e indicação de instrumentos de governança interfederativa a serem construídos no âmbito metropolitano.

Após dois anos de vigência, surge a necessidade de avaliar as primeiras iniciativas adotadas para sua implementação nas RMs do país. No caso da RM de Salvador, esta avaliação se dá no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o Ipea e o estado da Bahia pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur),

1. Procuradora-Geral do Estado na Procuradoria-Geral de Estado da Bahia (PGE/BA) e coordenadora do Grupo de Trabalho Governança Metropolitana. *E-mail*: <mariaangelica.rodrigues@pge.ba.gov.br>.

2. Arquiteta e urbanista na Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur/BA). *E-mail*: <livia.gabrielli@sedur.ba.gov.br>.

3. Bacharel em direito e membro da equipe técnica da Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <janiceia.veloso@sedur.ba.gov.br>.

4. Urbanista e membro da equipe técnica da Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <laiz.cunha@sedur.ba.gov.br>.

5. Arquiteta e urbanista na Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <mara.castagno1@sedur.ba.gov.br>.

6. Arquiteta, urbanista e membro da equipe técnica da Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <natassia.bastos@sedur.ba.gov.br>.

7. Arquiteta, urbanista e membro da equipe técnica da Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <sara.medeiros@sedur.ba.gov.br>.

celebrado em 2012 e renovado em 2015, tendo como destaque a inclusão da PGE. O referido ACT está vinculado ao projeto Governança Metropolitana no Brasil, que tem por objetivo o desenvolvimento de trabalhos, estudos e pesquisas que subsidiem a retomada do planejamento metropolitano com foco em dois eixos temáticos. O primeiro eixo corresponde aos arranjos institucionais e legais concernentes à governança metropolitana, o qual vem sendo desenvolvido no âmbito da PGE, e o segundo trata do processo de elaboração do PDUI para a RM de Salvador, a cargo da Sedur.

De forma a convergir os esforços para sistematizar experiências que possam ser compartilhadas com as demais RMs do país, este capítulo busca primeiramente apresentar e analisar alguns debates legislativos e jurídicos envolvendo a governança metropolitana no Brasil e na Bahia, além de detalhar o estágio atual dos processos relativos aos arranjos institucionais metropolitanos, com foco na criação da entidade metropolitana, apresentando sugestões para a sua definitiva implementação e funcionamento. Na sequência, objetiva-se relatar e analisar as experiências da Sedur por meio de sua Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT), no processo de elaboração do PDUI em sua etapa preparatória.

2 GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL E NA BAHIA

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 25, § 3º, facultou aos estados a possibilidade de instituir RMs, aglomerações urbanas (AUs) e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, mediante lei complementar (LC), para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988). Não sem razão, tal autorização, com vistas de possibilidade, não de obrigatoriedade, se encontra no Título III – Da Organização do Estado, Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa.

Recorde-se que a Carta de 1937 dispunha, no parágrafo único do art. 29, sobre o agrupamento de municípios para instalação, exploração e administração dos serviços públicos comuns, atribuindo-lhes personalidade jurídica limitada a seus fins, e suas constituição e administração deveriam ser reguladas pelo Estado. A Constituição de 1946, por sua vez, em seu art. 24, permitiu ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos municípios para auxiliar no fenômeno metropolitano. Na Carta Federal de 1967 (art. 157, § 10), com a Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969 (art. 164), o tema foi tratado no capítulo Da Ordem Econômica, dispondo que a União, mediante LC, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer RMs constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica. O deslocamento da matéria para o âmbito da organização do Estado pela CF/1988 mostra a profunda mudança de concepção do legislador constituinte a respeito do tema.

No estado da Bahia, a Constituição de 1989 recepcionou essa faculdade em seu art. 6º, inserida no § 3º do art. 5º da CF/1988, que, todavia, não trouxe regras para implantação, forma de gestão e governança dessas unidades regionais. Devido a isso, a falta de regulamentação oportunizou acirradas disputas sobre a titularidade da gestão das funções públicas de interesse comum, notadamente na área de saneamento básico, historicamente controvertida, e aqui cabe aparente digressão do tema central.

2.1 A titularidade dos serviços de saneamento básico e alguns conflitos jurídicos e políticos e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) – ajudando a compreender a governança metropolitana

Ao fixar diretrizes nacionais para o saneamento básico, em cumprimento ao comando do art. 21, inciso XX, da CF/1988, a Lei Federal nº 11.445/2007 não definiu a titularidade dos serviços a ele concernentes. Alguns estados reservaram para si tal competência, o que ocorrera na Bahia com os textos normativos: *i)* EC nº 07/99; *ii)* Lei nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008, que instituiu princípios e diretrizes da política estadual de saneamento básico; e *iii)* Lei nº 12.602/12, que criou a respectiva agência reguladora.

Dos principais conflitos políticos sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico submetidos ao STF, aqui são destacados os referentes aos estados do Rio de Janeiro e da Bahia, uma vez que, no primeiro, também se discutia o regime de transporte ferroviário e metroviário de passageiros. Nestes, encontram-se ínsitos aspectos relacionados à governança interfederativa das RMs, AUs e microrregiões.

No Rio de Janeiro, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842-RJ impugnou a LC nº 87/1997/RJ e a Lei Ordinária nº 2.869/1997/RJ.[8] Com a ADI nº 1.842/RJ, foram apreciadas conjuntamente pelo STF as ADIs nºs 1.826/RJ, 1.843/RJ e 1.906/RJ, em virtude de conexão, continência e identidade de objeto. Foram declarados inconstitucionais o § 2º do art. 4º, parte do inciso I, o parágrafo único do art. 5º, os incisos I, II, IV e V do art. 6º, os arts. 7º e 10, o § 2º do art. 11 da LC nº 87/1997/RJ, e os arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997/RJ.

8. A Lei Complementar nº 87/97 "dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências" (Rio de Janeiro, 1997a). A Lei nº 2.869/1997/RJ "dispõe sobre o regime de prestação de serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências" (Rio de Janeiro, 1997b). As citadas normas definem o respectivo interesse metropolitano ou comum, como as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supra municipais. Atribuíam a estrutura de saneamento básico para o atendimento da região metropolitana e retiravam dos municípios qualquer poder de decidir, concentrando no estado todos os elementos executivos, a qualidade de poder concedente, a condução da específica agência reguladora e a fixação de tarifas dos serviços das concessionárias.

Na Bahia, por meio da ADI-MC nº 2077/BA, discutiu-se a constitucionalidade dos arts. 59, inciso V; 228, §1º, e 230 da Constituição estadual, com a redação dada pela EC nº 7/99.[9] Por cuidar de questão semelhante, concomitantemente ao julgamento das referidas ADIs do Rio de Janeiro, em 6 de março de 2013, o plenário do STF apreciou também a ADI-MC nº 2.077/BA e decidiu, em sede cautelar, por maioria, conceder em parte a medida requerida para suspender a eficácia do inciso V do art. 59 e do *caput* do art. 228 da Constituição da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7, de 19 de janeiro de 1999.

Em todos os casos, com modulação de efeitos, é relevante levar em consideração a posição de alguns ministros da Suprema Corte em alguns julgamentos. O ministro Nelson Jobim, por exemplo, reiterou entendimento reconhecendo a competência executória do serviço de saneamento básico não aos estados ou aos municípios, mas a um agrupamento de municípios.

No mesmo sentido, o ministro Eros Grau defendeu que a competência para a prestação dos chamados serviços comuns permanece sob a titularidade dos municípios. A eles incumbe a delegação à entidade da administração indireta ou a outorga de concessão a empresa privada, quando a sua prestação for empreendida não diretamente por eles.

Para o ministro Joaquim Barbosa, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da RM. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios.

O ministro Gilmar Mendes reconhece ao poder concedente a titularidade do serviço por meio de um colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. Segundo ele, a participação dos entes federativos nesse colegiado não necessita ser paritária, desde que seja apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada RM de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

O ministro Ricardo Lewandowski diz que parece não haver problema em delegar a execução das funções públicas de interesse comum a essa autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, desde que a LC instituidora da entidade lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente

9. Nesta ação discutiu-se a constitucionalidade dos arts. 59, inciso V; 228, §1º; e 230 da Constituição da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7/1999 que, tratando do saneamento básico, atribuía a sua titularidade ao Estado, restringindo a competência dos municípios a ações confinadas aos seus respectivos territórios e executadas com recursos próprios. Foi alegada usurpação de competência da União para legislar sobre diretrizes dos serviços de água e saneamento e por ofenderem os princípios da autonomia municipal e da proporcionalidade. Questionou-se ainda se os serviços de água e saneamento podem ser, em termos gerais, delegados a particulares.

quanto aos serviços de interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º, combinado com os arts. 37, inciso XIX, e 175 da CF/1988.

Ao concluir o julgamento das citadas ADIs, em 6 de março de 2013, o STF decidiu, no caso da ADI nº 1.842-RJ, pela gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico entre o estado-membro e os municípios integrantes das RMs por meio de uma entidade metropolitana intergovernamental e plurifuncional. Os fundamentos da decisão pugnam, em síntese, que a criação de RM não é compulsória, depende de lei complementar estadual (LCE), e a concordância do município não é necessária. Além disso, determina que a sua criação não transfere para o estado competências municipais, mas obriga que os municípios exerçam-nas de forma colegiada, por meio de entidade metropolitana intergovernamental, que deve definir a sua forma de governança, e que as decisões tomadas por essa entidade vinculam todos os seus entes integrantes. Prevaleceu o entendimento de que a titularidade dos serviços de saneamento básico permanecerá com os municípios, restringindo os estados ao papel de instituir os agrupamentos de municípios, sem participar efetivamente da execução ou prestação dos serviços comuns.

É inconteste que o saneamento básico, como outras funções públicas de interesse comum, extrapola com frequência o interesse local de um município, apontando, em conjunto com outros aspectos definidos em lei e consoante critérios delineados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o exame de conveniência e oportunidade de instituição de RMs, AU e microrregiões, consoante faculta o art. 25, § 3º, da CF/1988. Assim, falar sobre uma governança especial ou comum é falar sobre a relação entre os entes federativos do eixo metropolitano e o estado-membro.

2.2 A RM de Salvador e sua governança

A RM de Salvador foi criada com a LC nº 14, de 8 de junho de 1973, juntamente com as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém. Por meio da LC nº 41, de 13 de junho de 2014, o estado da Bahia criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS) como uma autarquia intergovernamental, com capacidade jurídica de direito público, caráter normativo e deliberativo, dispondo sobre a sua estrutura de governança e sistema de planejamento, e com planos metropolitanos que devem ser obrigatoriamente atendidos pelos municípios integrantes e pelo estado.

A EMRMS tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes da RM de Salvador, como, por exemplo: *i)* aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os

com os objetivos do estado e dos municípios que a integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; *ii)* apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional; *iii)* aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais relativas ao plano plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual; e *iv)* comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados.

Essa entidade tem funções administrativas e normativas e foi concebida e estruturada com quatro níveis de governança: *i)* o colegiado metropolitano, integrado pelo governador e pelos prefeitos dos municípios metropolitanos; *ii)* o comitê técnico, composto por técnicos dos mesmos entes federativos; *iii)* o conselho participativo, formado por representantes da sociedade civil e membros indicados pelas câmaras legislativas dos entes metropolitanos; e *iv)* o secretário-geral, eleito pelo colegiado metropolitano.

Para o exercício dessa governança, o colegiado metropolitano concentra cem votos. O município-polo da RM de Salvador e o estado da Bahia têm participação paritária, e os demais municípios, cota proporcional à sua população, assegurado a cada um ao menos um voto.

Como fontes de financiamento e investimentos, foram instituídos o Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC) e o Fundo de Universalização do Saneamento Básico da Região Metropolitana de Salvador (Fusan), além de ser autorizada a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Salvador. Há previsão de conselhos de orientação, para os citados fundos, e de agências reguladoras para fiscalização dos serviços.

É seguro afirmar que a LC baiana está de acordo com os critérios e entendimentos expressos por ministros do STF, derredor de questões relativas à competência para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, matéria que toca a governança pública, notadamente a das RMs. Afina-se com o que preceitua a melhor doutrina, cabendo destacar a lição de Meirelles (2006, p. 86), mostrada a seguir.

> O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da região metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de região metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da região metropolitana; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos municípios pela absorção das atividades de seu interesse local e finalmente, se atribuam à região metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem

os entraves da burocracia estatal. Sem estas características, a região metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades.

2.3 A entidade metropolitana da RM de Salvador e o EM

Sobrevindo às decisões do STF e à LC nº 41/2014 do estado da Bahia, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece em seu art. 1º as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e AUs instituídas pelos estados ou pela União, para normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23, e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da CF/1988. Além de RMs e AUs, a lei se aplica às microrregiões com características predominantemente urbanas, instituídas pelos estados com fundamento em funções públicas de interesse comum.

Segundo o EM, deverão ser observadas em sua aplicação as normas gerais estabelecidas no Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, que definiu as diretrizes gerais da política urbana e as regras que disciplinam as políticas nacionais de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. A governança interfederativa deve respeitar os seguintes princípios: *i)* prevalência do interesse comum sobre o local; *ii)* compartilhamento de responsabilidades; *iii)* autonomia dos entes da federação; *iv)* gestão democrática da cidade; *v)* efetividade no uso de recursos públicos; e *vi)* busca de desenvolvimento sustentável. Deve, ainda, observar as diretrizes específicas para implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento urbano; a constituição de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; a compensação por serviços ambientais; e a compatibilização dos planos plurianuais e das leis orçamentárias dos entes envolvidos.

Esse estatuto exige, ainda, um PDUI, aprovado mediante LCE, que deve ser revisto no máximo a cada dez anos. Contempla também a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão, na elaboração desse plano e na fiscalização de sua aplicação, bem como no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum. Pugna por ampla publicidade de todo o processo e representação dos setores da sociedade, de modo a assegurar o controle social dessa governança, e por seu acompanhamento pelo Ministério Público. Traz previsão de aplicação de pena de improbidade administrativa para o governador ou agente público que deixar de adotar as providências para a aprovação do PDUI no prazo de três anos a partir da criação da RM. Para as RMs instituídas anteriormente ao EM, caso da RM de Salvador, o prazo

começará da sanção desta lei, o que remete o termo final para cumprimento de tal obrigação para 2018.

Com base em tais normas, pode-se afirmar que a RM de Salvador preenche formalmente os requisitos fixados no EM para ter sua gestão considerada plena, inclusive quanto ao seu PDUI, em processo de elaboração.

QUADRO 1
Comparativo entre as estruturas exigidas pela Lei nº 13.089/2015 (EM) e pela LC nº 41/2014

Lei nº 13.089/2015	LC nº 41/2014
Instância executiva, composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas	Colegiado metropolitano, composto pelos chefes do Poder Executivo dos municípios metropolitanos e do Estado
Instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil	Conselho participativo, integrado por representantes da sociedade civil organizada e do Legislativo municipal
Organização pública com funções técnico-consultivas	Autarquia dotada de órgãos técnicos e consultivos
Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas	Fundos de financiamento – FMTC, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador (FRMS), Fusan – e conselhos de orientação
PDUI para a RM	Plano de desenvolvimento metropolitano para a RM de Salvador

Elaboração dos autores.

3 CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS SOBRE A GOVERNANÇA DA RM DE SALVADOR: A ADI NO 5.155/BA

Em que pese a RM de Salvador ter sido criada pela LC Federal nº 14/1973, demandando uma governança comum, o partido Democratas ingressou com a ADI nº 5.155/BA, contra a LC nº 41, de 13 de junho de 2014.[10] A alegação básica é que a lei consiste em uma violação ao modelo federativo constitucionalmente estabelecido, porquanto prevê indevida intromissão do estado da Bahia na administração das municipalidades que compõem a RM de Salvador. Os argumentos lançados pelo autor foram inteiramente rechaçados nos autos da ADI, tendo o advogado-geral da União e o procurador-geral da República se manifestado pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.[11]

10. São *amici curiae*: a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento, município de Salvador, municípios de Camaçari, Dias D'Ávila, Itaparica, Pojuca, Simões Filho e Vera Cruz, e a Associação Nacional de Procuradores Municipais. Dos municípios integrantes da RM de Salvador, apenas Salvador postula a inconstitucionalidade da lei baiana.

11. O Parecer nº 42.674/2015-AsJConst/SAJ/PGE possui a seguinte emenda: "Ação direta de inconstitucionalidade. Região metropolitana. Arts. 1º e 2º da Lei Complementar 41/2014, da Bahia. Criação da Entidade Metropolitana de Salvador. Preliminar. Não conhecimento parcial. Ofensa reflexa. Mérito. Ausência de violação à autonomia municipal. Compulsoriedade da participação de municípios em região metropolitana (RM). Administração da RM por autarquia intergovernamental. Inexistência de afronta ao princípio da especialidade das autarquias".

Posteriormente, houve pedido de concessão de medida cautelar para suspender a eficácia dos arts. 1º e 2º e, por arrastamento, os artigos compreendidos entre o 3º e o 25 da LC nº 41, de 13 de junho de 2014, do estado da Bahia. A petição do impetrante foi arquivada pelo ministro relator por perda de objeto, por considerar que a medida cautelar também requerida pelo Ministério Público do estado da Bahia foi indeferida pela meritíssima juíza da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador em 13 de agosto de 2014, nos autos da Ação Cautelar Inominada nº 0541593-46.2014.8.05.0001.

Ainda que a LC baiana nº 41/14 encontre-se em vigor e ajustada ao EM, o prefeito do município-polo da RM de Salvador tem se colocado contrário à existência e ao funcionamento da entidade de governança. Ao que tudo indica, ele parece preferir aguardar a decisão de mérito do STF sobre a ADI nº 5.155/BA. O que se espera é que posições político-ideológicas não sejam sobrepostas ao interesse público primário, que clama por uma governança interfederativa voltada para o bem comum.[12]

4 A ENTIDADE METROPOLITANA DA RM DE SALVADOR: UMA VISÃO DE SUA REALIDADE

Apesar dos percalços, a entidade de governança metropolitana da RM de Salvador tem mostrado certo vigor em sua atuação. Ela funciona com ações desenvolvidas por meio de iniciativas e suporte do estado da Bahia pela Sedur, que exerce a função de secretaria executiva, e do titular da pasta, secretário-geral-interino da entidade e provisoriamente seu representante legal, por força do seu Regimento Interno Provisório, aprovado pelo Decreto nº 15.244, de 10 de julho de 2014.

As reuniões do colegiado metropolitano ainda são esparsas, ocorrendo com regular frequência as do seu comitê técnico e das câmaras temáticas, órgãos que em 2016 reuniam a quase totalidade dos municípios integrantes da RM de Salvador com técnicos de alto nível de especialização. Pode-se considerar que a RM formalmente se enquadra no conceito legal de gestão plena, nos termos do EM.[13] Resistências à integração à estrutura de governança da RM de Salvador são esperadas; todavia, não poderão os entes metropolitanos se eximir das obrigações de sua competência e titularidade. A entidade de governança tem suporte legal e constitucional, e as medidas que adotar submeterá a todos os que obrigatoriamente a integram, inclusive

12. Os autos da ADI nº 5.155/BA estão conclusos ao seu eminente relator, ministro Celso de Mello, para quem foram distribuídos em 14 de agosto de 2014.

13. Uma RM possui gestão plena quando atende aos seguintes requisitos: estar instituída por meio de LCE, possuir estrutura de governança interfederativa, nos termos do EM, e possuir plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante LCE.

as empresas públicas e privadas que com ela se relacionem, por força das normas vigentes.

É necessário registrar que o equilíbrio encontrado em 2016, momento da revitalização da EMRMS, poderá se modificar no exercício de 2017, considerando-se os novos quadros de gestão dos municípios metropolitanos após as últimas eleições e em razão de alterações pontuais da estrutura administrativa do estado. Todavia, grandes projetos estaduais de infraestrutura, como o Sistema Viário do Oeste, mais conhecido como ponte Salvador-Itaparica; o sistema metroviário e suas ampliações, com integração com outros modais; e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), com edital de licitação lançado em maio de 2017, entre outros investimentos, atuais e programados, impactarão irreversivelmente na RM de Salvador e serão determinantes para uma necessária concertação político-administrativa, mandatória para a consolidação dessa governança interfederativa.

É essencial que se compreenda que a entidade de governança metropolitana consubstancia uma possibilidade de: *i)* os entes metropolitanos e do estado realizarem o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum;[14] *ii)* atuar em parceria onde não é possível ou suficiente o esforço solitário; *iii)* agir com responsabilidade e solidariedade em face do outro; *iv)* poder exigir reparação por danos causados pela intensa proximidade geográfica, pelo quase apagamento de fronteiras, pela explosão demográfica do espaço urbano e seus consectários sociais e econômicos; *v)* usos anômalos em situações consideradas normais dos recursos naturais, próprios e de vizinhos; *vi)* inclusão e valorização das populações das zonas rurais do enlace metropolitano, sem as quais se podem perder as chances de sustentabilidade mínima, digna e humana; e *vii)* vivência e convivência mais positiva na ampla rede social tecida aleatoriamente nos territórios municipais conurbados, tornados metropolitanos não por mera ficção legal, mas para que sejam chamados a definir e assumir uma matriz de responsabilidades, não excludentes, mas complementares. Isso impõe séria, célere e competente construção de um PDUI, de ajustes nos respectivos planos diretores de desenvolvimento urbano dos municípios e de integração dos orçamentos anuais e planos plurianuais do estado e dos entes metropolitanos, entre outras medidas.

14. Função pública de interesse comum, segundo o art. 2º do EM, é a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. A LC nº 41/2014 aponta em seu art. 2º, § 2º: "Sem prejuízo de outras previstas na legislação, são funções públicas de interesse comum a mobilidade urbana, o transporte público de qualquer natureza, o saneamento básico, o aproveitamento de recursos hídricos, a preservação do meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, a habitação popular, a manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e uso do solo urbano".

Estudos empreendidos no âmbito da PGE da Bahia apontam para ameaças à RM de Salvador e à sua governança. É imperiosa a estruturação administrativa da autarquia, com a colaboração dos entes metropolitanos e do estado, inclusive com cessão de pessoal, para formação de um corpo administrativo e técnico qualificado. Não se pode deixar de considerar a premência de uma dotação orçamentária própria, o que depende da organização financeira dos fundos instituídos pela LC nº 41/2014, pois a governança interfederativa não poderá depender do orçamento estadual, o que violaria a sua independência. É inadiável a estruturação definitiva dos órgãos da entidade de governança metropolitana com seu efetivo e regular funcionamento, bem como dos conselhos de orientação dos fundos.

É hora de ajuste político-administrativo visando à imediata retomada da construção do PDUI, cuja concorrência pública para contratação de consultoria foi paralisada desde março de 2017 por duas ações populares.[15] Tal paralisação comprometerá sobremaneira os prazos assinados por lei e, por conseguinte, da efetividade do planejamento metropolitano, base para uma governança interfederativa, estreitando ainda a chance de virem a ser os agentes políticos enquadrados na lei de improbidade administrativa, salvo hipótese de alteração dos prazos assinados pelo legislador federal.

É de se recordar que, mesmo antes da edição do EM – que tem suporte nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23, e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da CF/1988 –, a decisão do STF na ADI nº 1.842/RJ representa induvidoso marco para o federalismo cooperativo no Brasil. É certo que no acórdão relativo à ADI nº 1.842/RJ, que exclui dos estados a titularidade dos serviços de saneamento básico e de outras funções públicas de interesse comum, o STF não determinou um modelo de governança metropolitana, mas a traçou em linhas bem expressivas e delegou ao legislador complementar estadual a liberdade para considerar as realidades locais. Além disso, na ementa ao acórdão foi incluída a mandatória participação do estado no colegiado metropolitano, ou seja, na governança interfederativa, o que, contrariamente a algumas opiniões, não viola nem ameaça a autonomia municipal.

Com o EM, restou pacificada a questão da titularidade de funções públicas de interesse comum e da necessidade de uma entidade de governança, metropolitana e plurifuncional, ratificado o entendimento antecedente do STF. Não há, sob este aspecto, maior relevância ou premência, sequer necessidade de dependência do julgamento da ADI nº 5.155-BA, porquanto positivados requisitos e condições

15. Processos nºs 0501244-93.2017.8.05.001 e 0002542-83.2017.8.05.000. Embora tenha sido questionado o aspecto relacionado a um critério de julgamento da proposta técnica constante do edital de licitação, foi determinada pelo tribunal, em decisão monocrática, prévia oitiva dos prefeitos metropolitanos sobre o próprio termo de referência do PDUI, o que poderá demandar enorme perda de tempo e recursos se não houver concertação entre estes, no âmbito do Colegiado da entidade metropolitana, para extinguir as ações judiciais sabidamente demoradas.

para a institucionalização da governança das RMs e AUs, cabendo aos agentes públicos estabelecer consensos no âmbito administrativo.

Há medidas consideradas prementes e inadiáveis para a continuidade da EMRMS e que, no segundo semestre de 2017, foram objeto de ações direcionadas para sua completa implementação, tais como: *i)* a aprovação das alterações do regimento interno provisório e sua conversão em regimento interno definitivo; *ii)* a publicação do edital de inscrição de candidatos ao processo eleitoral do conselho participativo, efetivando este importante órgão de participação da sociedade civil organizada; e *iii)* a posse dos novos membros do colegiado metropolitano, em face da alteração da gestão dos municípios metropolitanos. Por igual, o comitê técnico deverá ter indicação de novos membros ou confirmação dos atuais, e a atuação das câmaras temáticas, importantes agentes de suporte técnico, não poderá sofrer solução de continuidade sem que haja prejuízo para as ações de governança já empreendidas.

Sem a adoção dessas medidas, a EMRMS corre sérios riscos de maiores entraves e, com eles, a descontinuidade de elaboração do PDUI, importante instrumento para instauração efetiva da governança interfederativa. Esta foi preconizada em decisões do STF e admitida por outros entes da federação com RMs como um dos instrumentos indispensáveis para a formulação e implementação das políticas públicas relacionadas às funções públicas de interesse comum, direcionadas aos cidadãos metropolitanos, e isso exige estreita articulação entre equipes multidisciplinares interinstitucionais, estado e municípios.

5 HISTÓRICO DAS ETAPAS DE PLANEJAMENTO DA RM DE SALVADOR

A elaboração de um PDUI para a RM de Salvador à luz do EM é um grande desafio. Alguns dos aspectos que contribuem para engrandecer este desafio são: *i)* o longo período sem planejamento, nas últimas duas décadas, aliado às alterações de funcionalidades dos órgãos responsáveis pelo planejamento metropolitano; *ii)* a complexidade da região, com disparidades acentuadas entre os municípios; *iii)* a recente legislação federal, sem normativas complementares; e *iv)* a escassez de parâmetros de outras RMs para orientar o processo.

A RM de Salvador foi criada em 1973, pela LC nº 14, juntamente com as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém. No estado da Bahia, a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder), criada mediante a Lei Estadual nº 8/1974, foi, então, a agência competente para a gestão, tendo por objetivo promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo conselho deliberativo da RM.

A temática política urbana teve sua primeira aparição na CF/1988, concedendo ao município o protagonismo no planejamento do desenvolvimento urbano. Em contraponto, a mesma Constituição traz como competência dos estados, mediante

LC, a instituição de RMs, AUs e microrregiões, de forma a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, sem, contudo, avançar nas diretrizes ou conceituações que orientassem um tratamento da temática.

A partir de 1999, com o Decreto nº 7.543, a Conder passa a ter por finalidade promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do estado da Bahia, tornando-se uma companhia de desenvolvimento urbano no âmbito estadual, ampliando sua área de abrangência e se distanciando do foco metropolitano, passando a ser responsável pela política habitacional estadual e pela urbanização e implantação de equipamentos estruturantes. Inicia-se, assim, um período de refluxo do planejamento metropolitano, com a gradativa transferência das competências.

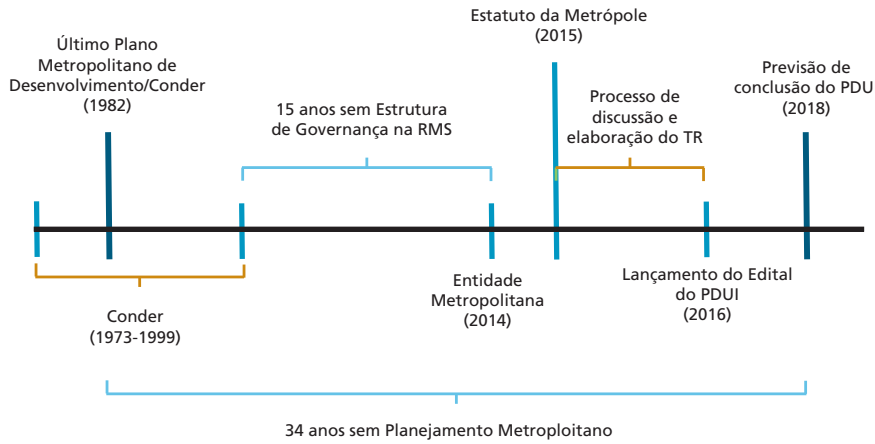
A Conder distancia-se definitivamente do planejamento metropolitano com a reforma administrativa do estado oriunda da Lei nº 11.361, de 20 de janeiro de 2009, que altera de forma cabal a sua finalidade, passando de órgão de planejamento para órgão executor e transferindo a competência sobre a gestão metropolitana para a Sedur. Esta foi criada com a Lei nº 8.538/2002 e contava, inicialmente, com duas superintendências: Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDU) e Superintendência de Saneamento (SAN), com a ressalva de que não constava de forma expressa em sua estrutura qualquer atribuição relativa à questão metropolitana. Porém, a Lei nº 11.361/2009 reorganiza a Sedur, e a antiga SDU passou a chamar-se Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT), e a agregar, entre outras atribuições, o planejamento e a gestão metropolitanos.

Em 2014, com a Lei nº 13.204/2014, a Sedur reforça a sua finalidade no que compete ao planejamento e à gestão metropolitana. E, por fim, com o Decreto nº 16.786, de 14 de junho de 2016, foi alterado o regimento interno da Sedur, estabelecendo, entre outras atribuições da SGT, a formulação de diretrizes para o planejamento e a gestão metropolitanos por meio da Coordenação de Planejamento e Articulação Metropolitana.

É importante destacar que, a partir de 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece significativos avanços ao definir as diretrizes para o planejamento urbano contemplando novos instrumentos urbanísticos que incorporam os conceitos de função social da cidade e da propriedade, além de trazer novos instrumentos para assegurar a participação social na gestão das cidades. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), desde os anos 1990, era um reconhecido instrumento de planejamento, porém, com o Estatuto da Cidade, este se torna o principal instrumento de planejamento urbano municipal, visto que a lei traz critérios de obrigatoriedade e prazos de cumprimento para a elaboração dos seus PDDUs. Desta forma, os municípios das RMs tendem a reforçar a autonomia para o planejamento urbano local, sem considerar a sua inserção no

contexto metropolitano. É significativo citar que o PDDU de Salvador, município-polo da RM, aprovado em 2016, se exime da abordagem metropolitana e não faz menção aos projetos de impacto regional nem à relação de Salvador com os demais municípios da RM.

FIGURA 1
Linha do tempo do planejamento metropolitano na RM de Salvador



Fonte: Sedur, SGT e Dplant, 2016.

As mudanças das funcionalidades, as transferências da competência da gestão metropolitana entre os órgãos – atrelada ao tempo necessário de organização da própria estrutura da administração para a absorção das atribuições pela equipe – e a recente legislação sobre instrumentos de planejamento no âmbito metropolitano deixaram uma imensa lacuna nesta esfera. No caso específico da RM de Salvador, o último plano metropolitano foi elaborado em 1982, o que ocasiona um hiato de 35 anos. Em consequência, o agravamento das questões urbanas, principalmente nas metrópoles, impulsiona a retomada dos debates nos diversos níveis, o que incentiva a proposta de elaboração de um PDUI.

6 CARACTERÍSTICAS DA RM DE SALVADOR

A RM de Salvador é caracterizada por uma complexa relação entre os municípios que a compõem, com destaque para a diversidade e o desenvolvimento das atividades econômicas e as grandes transformações urbanas oriundas dos investimentos recentes de mobilidade. Apresenta como características a incompatibilidade do uso de terras limítrofes dos municípios e uma grande disparidade no que diz respeito aos indicadores demográficos e socioeconômicos.

FIGURA 2
Municípios integrantes da RM de Salvador



Fonte: Sedur, SGT e Dplant, 2014.

A RM de Salvador ocupa uma área de 4.375,123 km² inserida no bioma de mata atlântica e abriga 3.574.804 habitantes (IBGE, 2010), que corresponde a 25,5% da população do estado da Bahia. Atualmente, treze municípios integram a região: Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João, Candeias, Madre de Deus, Itaparica, Vera Cruz, São Sebastião do Passé, São Francisco do Conde e Pojuca.

No que diz respeito à economia, os municípios da RM de Salvador, juntos, respondem por 53,7% do produto interno bruto (PIB) estadual, representando um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil, estendendo sua influência inclusive a outros estados, de acordo com Bahia (2010).

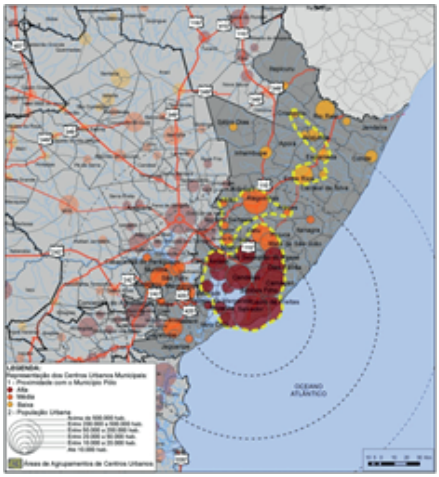
O município de Salvador destaca-se com a posição de maior centro hierárquico regional devido à elevada diversidade e concentração de atividades e serviços, conformando uma região de influência (RI)[16] de maior alcance entre as 22 RIs identificadas na Bahia, abrangendo 48 municípios.

Os principais vetores do dinamismo são os serviços, a indústria automobilística e a indústria petroquímica. Destacam-se ainda como importantes elementos impulsionadores da dinâmica metropolitana os grandes empreendimentos e investimentos, previstos e em andamento, com destaque para os de natureza logística

16. A RI é delimitada a partir da abrangência espacial dos fluxos direcionados a um determinado centro urbano, configurando-se como um território polarizado por determinado centro urbano (cidade-polo), devido à sua relevância na oferta de serviços e produtos não encontrados nas cidades de origem dos deslocamentos.

e industrial. No litoral norte da RM de Salvador, a atividade turística vem se consolidando como um expressivo vetor da dinâmica urbana da região.

MAPA 1
Região de influência de Salvador



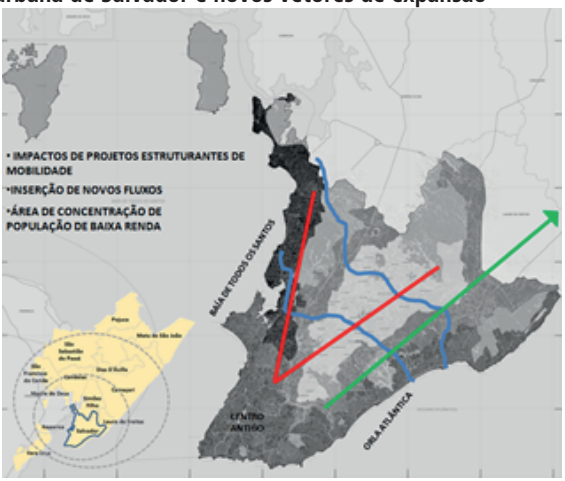
Fonte: Bahia (2010).

A dinâmica populacional entre 2000 e 2010 (IBGE, 2010) caracteriza-se, por um lado, pelo significativo crescimento na maior parte dos municípios, com taxas entre 30% e 50%, a exemplo de Camaçari, Dias D'Ávila, Madre de Deus e Lauro de Freitas. Porém, por outro, quatro apresentaram taxas de crescimento inferiores a 10%: o município-polo de Salvador, São Sebastião do Passé, Candeias e Itaparica. Essa dinâmica resultou em um incremento de população da RM, no período, de 453.670 habitantes, o que se aproxima da população total do segundo município mais populoso do estado.

O município de Salvador concentra 74,86% da população residente na RM, ocupando a posição de terceira cidade mais populosa do país. Sua dinâmica de expansão urbana reflete-se na construção de grandes projetos imobiliários de alto padrão e de empreendimentos comerciais no eixo norte, acompanhando a orla atlântica da cidade, e se prolongando no sentido dos municípios de Lauro de Freitas e orla de Camaçari, compondo o vetor turístico mais dinâmico da região.

Em contraponto, uma expressiva porção do território de Salvador, localizada entre a orla da baía de Todos os Santos e a avenida Luiz Viana Filho (conhecida como avenida Paralela), é caracterizada pela precariedade habitacional e escassez de investimentos. A implantação de duas vias transversais estruturantes ligando a orla Atlântica à baía de Todos os Santos possivelmente trará transformações na dinâmica urbana do município-polo, com reflexos na RM.

FIGURA 3
Ocupação urbana de Salvador e novos vetores de expansão



Fonte: Sedur, SGT e Dplant, 2016.

A RM de Salvador concentra grande parte dos investimentos estaduais, em especial os referentes à mobilidade, como: *i)* o sistema metroviário, promovendo o futuro deslocamento e a acessibilidade entre Salvador e Lauro de Freitas*; ii)* os Corredores Transversais I e II, que promoverão uma melhor circulação viária dentro de Salvador ligando a orla do subúrbio ferroviário e a orla atlântica, além da ampliação da acessibilidade entre os municípios de Salvador e da RM; *iii)* o Sistema Viário Oeste (SVO), facilitando a ligação e o desenvolvimento regional entre RM, Recôncavo e Baixo Sul, a partir da ponte Salvador-Itaparica; *iv)* a reforma do Aeroporto Internacional de Salvador; *v)* a construção do VLT do Subúrbio, ligando o bairro do Comércio a São Luiz; *vi)* a construção da Nova Rodoviária em Águas Claras; *vii)* o novo terminal de passageiros do porto de Salvador; *viii)* o Anel de Contorno de Lauro de Freitas; e *ix)* a Via Expressa Baía de Todos os Santos, já concluída, que facilita o acesso direto com o porto de Salvador. É indiscutível que esse rol de investimentos na RM de Salvador, tanto os já implantados como os previstos, demandam um urgente planejamento, de forma que os investimentos e os esforços culminem em um desenvolvimento e aumento da qualidade de vida urbana dos munícipes.

7 A RETOMADA DO PLANEJAMENTO DA RM DE SALVADOR E O PROCESSO INICIAL DE ELABORAÇÃO DO PDUI

Amparada na Lei nº 11.361/2009, que, entre outras atribuições, traz o planejamento e a gestão metropolitanos como competência, a Sedur desenvolveu, ao longo do tempo, diversos estudos sobre o desenvolvimento urbano dos municípios, sua

estrutura logística, impactos ambientais, atuação dos conselhos participativos e a legislação da entidade metropolitana da RM de Salvador.

Entre 2012 e 2014, a Sedur, em parceria com a Superintendência de Estudos e Informações (SEI), participou do projeto Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede, gerando subsídios para discussão sobre os arranjos institucionais e a governança das funções públicas de interesse comum, vinculadas ao saneamento básico, transporte e uso do solo, além de disponibilizar importantes informações intramunicipais, relativas aos indicadores de desenvolvimento humano nas RMs, para a formulação de políticas públicas. Esse trabalho foi concluído com a publicação de três livros sobre os quarenta anos das RMs no Brasil e a governança das funções públicas de interesse comum, inclusive o Atlas do Desenvolvimento Humano nas regiões metropolitanas do Brasil.

Em 2014, publicou-se a lei de criação da entidade metropolitana da RM de Salvador, delegando à Sedur as funções de secretaria e de suporte administrativo da entidade metropolitana. Esse fato levou a Sedur a se debruçar sobre a legislação acerca da EMRMS, culminando na organização da logística e dos conteúdos debatidos nos eventos a serem realizados nas diversas instâncias de estrutura de governança. Em janeiro de 2015, com a promulgação da lei do EM, a Sedur, por meio da SGT, iniciou o processo de construção dos alicerces necessários para a elaboração do PDUI da RM de Salvador. Junto a isso, com apoio na LC nº 14/2014, a Sedur retomou o processo de consolidação da entidade metropolitana da RM.

No segundo semestre de 2015, foi firmada a renovação do ACT entre Sedur, Ipea e PGE, proporcionando o suporte técnico e jurídico para a construção do Termo de Referência a fim de contratar uma empresa especializada para a elaboração do PDUI. Este ACT possibilitou o nivelamento de conceitos intrínsecos à lei do EM, como funções públicas de interesse comum e gestão plena, principalmente a construção conjunta do escopo do Termo de Referência, com a participação técnica efetiva das partes.

A Sedur vem se modificando na sua estrutura formal e técnica desde 2009, com a reforma administrativa, para suprir as finalidades descritas em seu regimento. A partir de 2015, com a promulgação do EM, torna-se urgente a organização da administração a fim de atender as demandas do planejamento e da gestão metropolitana deixadas em segundo plano por quase todos os governos do Brasil.

A retomada do processo de planejamento da RM de Salvador foi marcada, institucionalmente, pela reunião do colegiado metropolitano da EMRSM, ocorrida em dezembro de 2015, que reuniu o governador e os prefeitos dos municípios pertencentes à região. Esta reunião teve como encaminhamento principal a definição da elaboração do PDUI da RM e a indicação dos representantes dos municípios e do governo do estado no comitê técnico.

7.1 A construção do Termo de Referência do Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Salvador

Na continuidade das ações, revelou-se necessário nivelar o conhecimento das diversas superintendências da Sedur sobre a RM. Assim sendo, em 2016, iniciou-se a elaboração de um documento abordando a visão da RM de Salvador e a construção das macrodiretrizes metropolitanas da Sedur. Para tanto, foram discutidos, no âmbito da Sedur: *i)* as temáticas específicas de planejamento e gestão; *ii)* a mobilidade na RM de Salvador – situação atual e desafios; *iii)* a habitação na RM – política e estoque de terras; e *iv)* o Sistema Viário Oeste[17] e suas interfaces com a RM de Salvador.

Durante o ano de 2016, a equipe técnica da Sedur participou de diversos seminários em nível nacional, possibilitando a troca de experiências com outras RMs do país. Também foram realizadas consultas a outros termos de referência, documentos e estudos de objetos similares ao PDUI para subsidiar o conteúdo do referido termo. O estado da Bahia, juntamente com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, vem se destacando no avanço deste processo.

Ainda no contexto dos estudos realizados, é importante destacar que foi desenvolvido, no âmbito da SGT, o estudo do macrozoneamento dos municípios integrantes da RM de Salvador, com o objetivo de analisar o ordenamento territorial da RM a partir dos planos diretores vigentes e/ou em revisão. Este estudo busca melhor compreensão do território e serve de insumo para o estudo da função pública de interesse comum de ordenamento territorial e uso do solo.

Dada a amplitude do plano, a estrutura do Termo de Referência contempla três áreas nucleares e interdependentes: *i)* planejamento e gestão metropolitana; *ii)* tecnologia de informação e sistema de informações geográficas; e *iii)* mobilização e participação social. Devido às especificidades do eixo de tecnologia de informação e sistema de informações geográficas e da reconhecida *expertise* da Conder/Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (Informs),[18] componentes da estrutura do sistema Sedur, eles se integraram ao processo de elaboração PDUI.

O Informs, além de contribuir em todo o conteúdo do texto, colaborou de forma ativa nos itens de sua reconhecida *expertise*: *i)* orientações metodológicas no que tange à infraestrutura de dados espaciais da RM de Salvador (cartografias de referência, temática e cadastral); *ii)* sistema de acompanhamento e controle, no que diz respeito ao portal de informações *web* e ao Sistema de Informações Geográficas

17. O projeto do SVO pretende integrar regiões menos desenvolvidas à metrópole baiana, buscando a promoção do desenvolvimento socioeconômico. O SVO é um investimento de infraestrutura logística rodoviária, que compreende a requalificação e duplicação de rodovias, construção de uma ponte ligando a Ilha de Itaparica a Salvador, ampliação da Ponte do Funil e adequação da atual rodovia que atravessa a Ilha, no seu trecho urbanizado, como via urbana.

18. A Conder – empresa pública, criada pela Lei Delegada nº 08, de 9 de julho de 1974, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira – é vinculada à Sedur.

(SIG); *iii)* forma de apresentação dos produtos cartográficos; e *iv)* equipe técnica mínima necessária. Tendo em vista a extensão dos trabalhos a serem realizados antes, durante e após a conclusão do PDUI, foi proposta a celebração de um ACT Sedur/Conder a fim de definir ações cooperadas para a montagem do sistema de informações metropolitano da RM de Salvador. Consideramos que este eixo constitui um avanço metodológico e conceitual para o planejamento metropolitano no uso de novas ferramentas e na construção de indicadores que permitem avaliar e monitorar a elaboração e a implementação futura do plano.

Com base em pesquisas realizadas, informações coletadas, documentos técnicos construídos e efetivas contribuições das instâncias envolvidas, foi formatada a Minuta do Termo de Referência, disponibilizada para análise e manifestações no âmbito das superintendências e da entidade metropolitana, em suas duas estruturas de governança: comitê técnico e câmaras temáticas, sendo, por sua vez, validada. É importante destacar que, transversalmente a todo o processo, a PGE esteve presente avaliando e contribuindo no documento em questão, e que o Termo foi construído tendo como principal referência o EM, atendendo principalmente a seu conteúdo mínimo disposto no art. 12.

Após a validação da minuta, cumpriram-se os trâmites legais, sendo aprovado o início do processo licitatório com lançamento do edital de concorrência pública para contratação de empresa e/ou instituição especializada para elaboração do PDUI da RM de Salvador em novembro de 2016. A licitação do PDUI da RM foi suspensa em março de 2017, decorrente de uma ação popular, que tramita no Tribunal de Justiça da Bahia, que solicitou oitiva e até o momento somente as prefeituras de Candeia e de Salvador se manifestaram.

7.2 A Sedur e sua participação na entidade metropolitana da RM de Salvador

Após a reunião do colegiado metropolitano da EMRSM, que deflagrou o processo de elaboração do PDUI da RM de Salvador, a entidade metropolitana, com o apoio técnico da Sedur, iniciou os trabalhos nas instâncias de estrutura de governança. Com o novo regimento da Sedur, foi atribuída à SGT a finalidade de formular diretrizes para o planejamento e a gestão metropolitanos. Esse novo regimento também alinhou as competências antes descritas somente na lei de criação da EMRMS. Dito isso, é de competência temporária da Sedur a execução das funções de secretaria e de suporte administrativo da EMRMS, até que ela venha a possuir estrutura técnica-funcional própria, e compete à SGT a prestação de assistência técnica à referida entidade.

Foram debatidos diversos temas nas quinze reuniões do comitê técnico e câmaras temáticas, destacando as funções públicas de interesse comum, a mobilidade urbana na RM, o planejamento metropolitano e a construção

de um SIG. No intuito de facilitar a comunicação das diversas instâncias da EMRMS com os municípios e a sociedade civil, foi construído um *website*[19] que disponibiliza documentos, atas, apresentações e notícias acerca da RM de Salvador.

Salienta-se que, em novembro de 2016, houve eleição municipal para prefeitos e vereadores, o que modifica a composição das instâncias de estrutura de governança da entidade metropolitana. Com isso, é necessária a convocação de uma nova reunião do colegiado metropolitano da EMRMS, já com os novos prefeitos empossados, para nomeação do comitê técnico e das câmaras temáticas da entidade, e assim prosseguir os trabalhos. Para tanto, a Sedur iniciou os contatos com os novos prefeitos no intuito de esclarecer o papel da entidade metropolitana e do PDUI, e pretende cumprir o calendário de reuniões ainda no primeiro semestre de 2017.

É importante destacar que o município de Salvador não participa da entidade metropolitana, não a reconhecendo como estrutura de governança interfederativa. Esse fato torna-se bastante delicado na medida em que Salvador não participa dos fóruns de discussão e deliberação acerca das funções públicas de interesse comum, mesmo sendo o município-polo e, portanto, o mais complexo da RM.

8 O DESAFIO DO PLANEJAMENTO DA RM DE SALVADOR

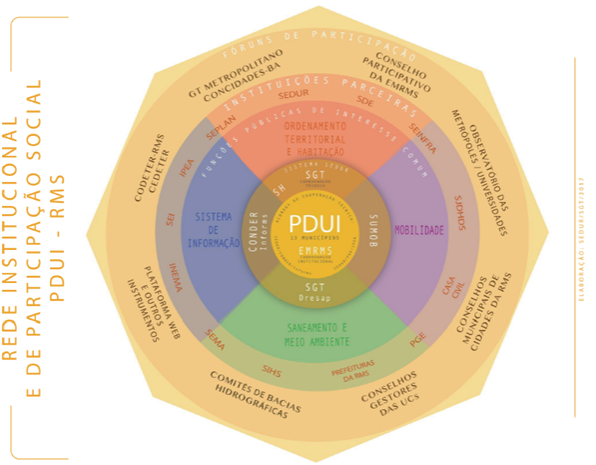
De modo a enfrentar o grande desafio que é o planejamento metropolitano da RM, a Sedur está construindo uma rede institucional e de participação social envolvendo a EMRMS, as secretarias estaduais afetas ao desenvolvimento urbano e ao PDUI, universidades – por meio do Observatório das Metrópoles – e outras instâncias de representação da sociedade civil, a exemplo do grupo de trabalho metropolitano vinculado ao conselho estadual das cidades.

Esta rede reflete a complexidade do trabalho que a elaboração de um PDUI para a RM exige, aliando técnica, articulação entre as instituições ligadas ao desenvolvimento urbano e a participação social.

Até o momento, o processo licitatório de contratação de empresa para a elaboração do PDUI encontra-se parado devido a uma ação popular. Na tentativa de cumprimento do prazo estabelecido pelo EM, que diz que RMs deverão contar com PDUI aprovado mediante lei estadual no prazo de três anos da sua instituição, a Sedur assegurou o início efetivo da elaboração do plano, começando pela etapa de diagnóstico.

19. Disponível em: <http://www.emrms.ba.gov.br/>.

FIGURA 4
Rede institucional e de participação social: PDUI – RM de Salvador



Fonte: Sedur, SGT e Dplant, 2017.
Elaborado por Maria Caribé.

Do exposto, conclui-se que o desafio maior consiste na construção coletiva do plano contemplando estudos, trabalhos e visões setoriais que vêm sendo construídos ao longo do tempo. Isto se torna possível com a articulação da rede institucional proposta, a ser ampliada para outros segmentos, e por meio dos diversos instrumentos de participação social.

Em um cenário de incertezas e transformações, a alternativa é buscar uma nova proposta que contemple as contradições e a construção do território metropolitano do século XXI. Nesse contexto, a elaboração do PDUI, à luz do EM, pode se constituir no instrumento de construção das novas estratégias para a RM de Salvador, trazendo diretrizes para o planejamento territorial e a criação de uma efetiva estrutura de governança metropolitana.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Estudo da rede urbana do estado da Bahia**. Salvador: Sedur, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: mar. 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1997a.

_____. Lei nº 2.869 de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de Passageiros no Estado do Rio de Janeiro e sobre o Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 1997b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador: EGBA, 1989.

_____. Lei nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da política estadual de saneamento básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1º de dezembro de 2008.

_____. Lei nº 12.602, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado,** Salvador, 29 de novembro de 2012.

_____. Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador – FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador – FRMS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 13 de junho de 2014.

_____. Decreto nº 16.786, de 14 de junho de 2016. Aprova o Regimento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Sedur. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 14 de junho de 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 de janeiro de 1967.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de junho de 1973.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de julho 2001.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 de janeiro de 2007.

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

CASTELLO BRANCO, M. L. G.; PEREIRA, R. H. M.; NADALIN, V. G. **Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil**: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: <http://migre.me/us4TU>. Acesso em: fev. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2). Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Pnud, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: mar. 2017.

RODRIGUES, M. A. Adequação dos arranjos institucionais antecedentes ao Estatuto da Metrópole: entraves no meio do caminho. Composição política ou decisão judicial? Os procuradores na prevenção e resolução de conflitos. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 181-198, jul./dez. 2016.

CAPÍTULO 12

ARRANJO DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO DE PERNAMBUCO: INTERPRETANDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Cláudia Paes Barreto[1]
Juliana Cunha Barreto[2]
Veralúcia Mello[3]

1 INTRODUÇÃO

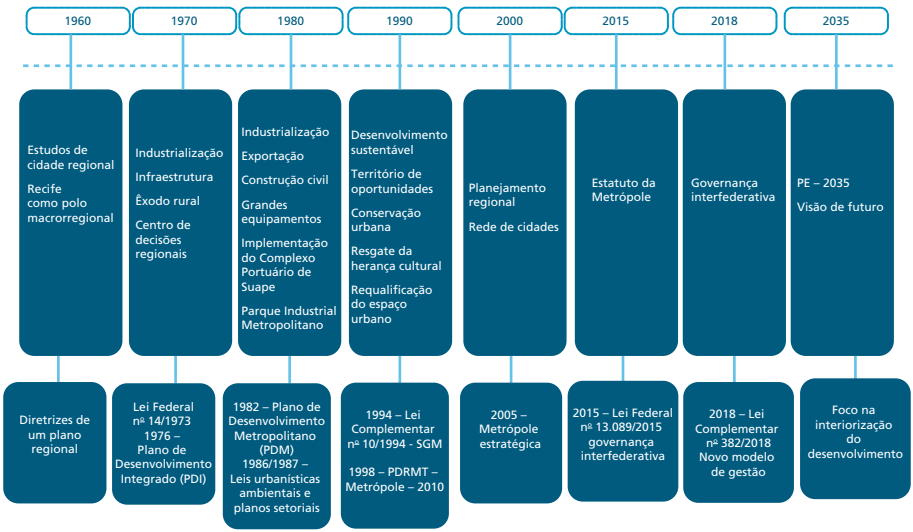
Este capítulo consiste na sistematização propositiva do arranjo de governança interfederativa, no âmbito do processo de planejamento metropolitano em Pernambuco, como um dos elementos de implantação da gestão plena, prevista no Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, modificada pela Medida Provisória (MP) nº 818, de 11 de janeiro de 2018, para as regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas que dispõem de instrumento normativo aprovado por lei estadual.

De modo abrangente, a sistematização propõe-se a atender, simultaneamente, às diretrizes do planejamento, do gerenciamento e da execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) na Região Metropolitana do Recife.[4] Por gestão plena, à luz do instrumento supramencionado, entende-se, sob o apoio da União, a consolidação de três elementos principais: *i)* a formalização e a delimitação de unidade regional, que pode ser uma capital regional, uma aglomeração urbana, um arranjo populacional ou mesmo uma RM, mediante lei complementar (LC); *ii)* uma estrutura de governança interfederativa – constituída por um colegiado, uma entidade pública e um sistema de alocação de recursos; e, por fim, *iii)* um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado por lei estadual.

1. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem). *E-mail*: <claudiacalipaesbarreto@yahoo.com.br>.
2. Agência Condepe/Fidem-PE. *E-mail*: <Juliana.barretope@mail.com>.
3. Agência Condepe/Fidem-PE. *E-mail*: <mellofvera15@gmail.com>.
4. A RM do Recife foi instituída pela LC Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e detalhada, inclusive com as FPICs e o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), pela LC Estadual nº 10, de 6 de janeiro de 1994, posteriormente alterada pela LC Estadual nº 382, de 9 de janeiro de 2018.

Nesse contexto, foi utilizado como subsídio o acervo técnico e legislativo acumulado pelo estado de Pernambuco ao longo de quarenta anos de existência do planejamento institucional urbano, territorial, regional e metropolitano, que lhe proporcionou condição de referência perante o contexto nacional. Com tal arcabouço, e considerando uma diversidade de formatos possíveis para a instituição do caráter interfederativo da gestão, as reflexões até então desenvolvidas indicam que as adequações estruturais e normativas deverão ser feitas no sentido de atender plenamente a este instrumento. As leis já homologadas e os planos já desenvolvidos traduzem o repositório de experiência institucional acumulado no enfrentamento das questões,[5] bem como a existência de uma estrutura governamental, representada pela atual Agência Condepe/Fidem, que tem, entre suas atribuições, a competência de lidar com o planejamento metropolitano estadual. Uma linha do tempo esquemática dá uma ideia do que foi a evolução e faz uma projeção, com o auxílio de Pernambuco 2035 – Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo, da abordagem da questão metropolitana em Pernambuco.

FIGURA 1
Evolução da questão metropolitana e sua projeção até 2035 em Pernambuco



Elaboração das autoras.

No primeiro momento, a gestão da RM do Recife teve como embasamento jurídico a LC Estadual nº 10/1994, que instituiu preliminarmente mecanismos

5. Planos de Preservação de Sítios Históricos (1979), Planos Diretores (1980-1990), Litoral de Pernambuco (1999), Metrópole Estratégica (2002), Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RM do Recife (2004), Plano de Ocupação Sustentável – Território Estratégico de Suape (2008), Agenda de Desenvolvimento Sustentável do Norte Metropolitano e Goiana (2008), Oeste Metropolitano (2010), Estudo do Sistema Viário Principal Metropolitano (2010), Programa Especial do Controle Urbano e Ambiental do Território Estratégico de Suape (2015), entre vários outros.

de governança interfederativa para essa região, a redefiniu e propôs, para a sua gestão, a implantação do SGM, fundamentado no princípio da definição, do compartilhamento e da execução das FPICs.

O SGM teve em sua raiz a estrutura de cooperação intergovernamental, representada pela instância do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM), que incluiu câmaras técnicas e uma secretaria executiva, esta representada pela instância técnico-consultiva da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fidem), atual Agência Condepe/Fidem, e pela manutenção do Fundo de Desenvolvimento da RM do Recife (Funderm), estes já existentes desde 1975. Por esse arcabouço organizativo, observou-se que os conflitos até então existentes – no que diz respeito à ordenação do território, ao desenvolvimento da infraestrutura econômica e urbana, ao controle da qualidade ambiental, à destinação final dos resíduos sólidos, à mobilidade, dentre outros setores de influência regional e, também, metropolitana – foram objeto de um olhar abrangente e articulado, principalmente voltado para a potencialização da vocação metropolitana de Recife.

O formato do ambiente institucional do SGM da RM do Recife até então utilizado, bem como suas articulações setoriais nas diversas esferas, apresentou, por um determinado período, relevância para o enfrentamento e a superação dos questionamentos sobre a continuidade administrativa e os interesses específicos ou localizados, principalmente quando considerada a disponibilização de instrumentos legais e de planejamento e o êxito do funcionamento já demonstrado ao longo do tempo. Inúmeros foram os planos diretores, setoriais e estratégicos desenvolvidos, inclusive para as regiões mais distantes do grande centro metropolitano, assim como as parcerias e os financiamentos firmados nessa trajetória. Por tais motivações, verificou-se a necessidade de modificações em sua estrutura vertebral, visando à implantação de novas alternativas funcionais e à superação da sua representatividade pública e política, à luz da interpretação interfederativa que demanda o Estatuto da Metrópole, recente instrumento de planejamento.

O estudo desenvolvido pela atual equipe técnica da Agência Condepe/Fidem, apresentado a seguir, demonstra que o SGM até então vigente sofreu ajustes estratégicos, ora de ordem estrutural, ora de ordem operacional e prática, visando ao atendimento normativo e, mais ainda, criando um ambiente propício ao desenvolvimento e à institucionalização do PDUI, em uma ação conjunta, interfederativa e participativa, como demanda a gestão metropolitana plena.

2 O SGM INSTITUÍDO EM 1994

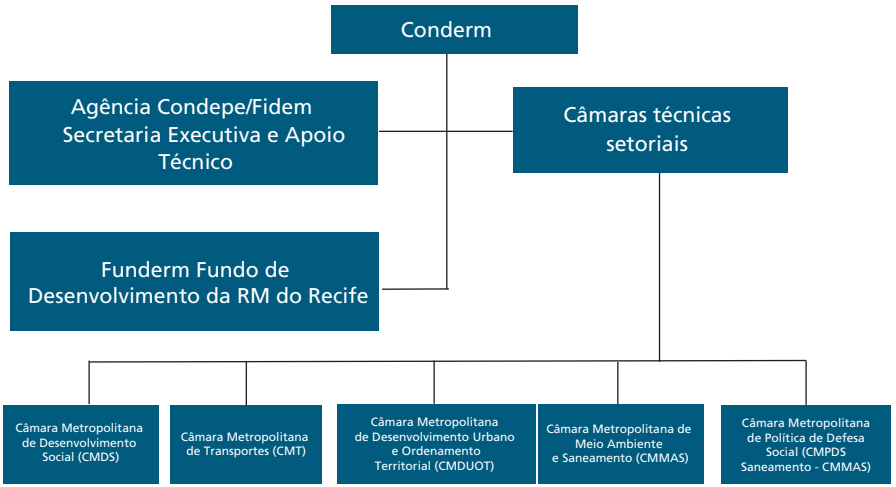
Amparado constitucionalmente, o estado de Pernambuco dispõe da RM do Recife, que foi instituída pela LC Federal nº 14/1973 e detalhada na LC Estadual nº 10/1994, da qual faziam parte os municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata, somando quatorze municípios no total.

Como instância consultiva e deliberativa, instituiu o Conselho de Desenvolvimento da RM (Conderm), que era presidido pelo secretário de Planejamento e Gestão de Pernambuco, sendo a Agência Condepe/Fidem a secretaria executiva desse colegiado. Como membros deliberativos, o Conderm é constituído pelos prefeitos dos quatorze municípios metropolitanos e por quatorze representantes do governo do estado, nomeados pelo governador. Já na qualidade de membros consultivos, estavam os representantes do Poder Legislativo (municipal e estadual), sem direito a voto, sendo um parlamentar representante de cada câmara municipal e três parlamentares estaduais, representando a Assembleia Legislativa de Pernambuco.

Para o processo de discussão temática, foram criadas as câmaras técnicas setoriais metropolitanas, que têm o papel de discutir mais profundamente as FPIC e apoiar as deliberações do Conderm. Competiam às mesmas câmaras: elaborar e encaminhar projetos de resolução do conselho sobre matéria de suas competências; avaliar os planos e os projetos no âmbito metropolitano; além de desenvolver outras atividades pertinentes às suas finalidades de apoio técnico-institucional. Cada câmara era composta por seis representantes dos entes federativos, dois de cada esfera (federal, estadual e municipal) e seis representantes do segmento social: dois do setor acadêmico profissional; dois do segmento empresarial; e dois da sociedade civil.

Nesse contexto, a Fidem, atual Agência Condepe/Fidem, atuava como principal agente promotor da integração metropolitana, articulando os setores, os planos, os processos, os projetos e os atores institucionais, visando ao atendimento das FPICs conectadas com o território em visão metropolitana. Principalmente, conduzindo as ações, de modo que o interesse comum fosse prevalente sobre o interesse local. Resumidamente, apresentava um desenho institucional conforme a figura 2.

FIGURA 2
Organograma do SGM (1994)



Fonte: Agência Condepe/Fidem.

Com tal arranjo institucional, o efetivo cumprimento da execução das FPICs dependia do compromisso e desempenho das atribuições metropolitanas de cada um dos atores partícipes do processo, em que caberia:

- ao governo do estado, por intermédio de seus órgãos e da entidade metropolitana, a articulação, o planejamento, o apoio à execução e o monitoramento das referidas FPICs;
- às prefeituras municipais, a identificação e a priorização das ações regionais integradas, bem como, principalmente, a fiscalização do uso e o controle do solo urbano e rural, visando à manutenção da qualidade de vida dos seus munícipes; e
- à sociedade civil, desempenhar também o papel de regulador, um termômetro que sinalizaria durante todo o processo, mediante controle e avaliação das ações executadas, por meio de sua participação nas câmaras técnicas setoriais.

Experiências exitosas nessa linha de atuação podem ser destacadas ao longo da trajetória do planejamento metropolitano, a partir do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), elaborado em 1976, que definiu como estratégia o fortalecimento da base econômica, a integração social, a ocupação racional do espaço metropolitano, a adequação da oferta de serviços urbanos e a consolidação da gestão político-institucional. Com destaque, naquela ocasião, à implantação do Porto de Suape. Outros planos e programas devem ser ressaltados, conforme a seguir descritos.

1) Programa Viva o Morro, de estruturação dos morros da RM do Recife, com a realização de ações integradas entre os governos federal, estadual e municipal e a sociedade civil organizada, com recursos provenientes de emendas parlamentares, com ações definidas e pactuadas entre os municípios e os demais envolvidos no processo.
2) Plano Metropolitano de Defesa Social e Prevenção à Violência na RM do Recife, com o objetivo de implantar novas práticas e mecanismos institucionais de planejamento e gestão integrada para a prevenção da violência na RM do Recife.
3) Plano Metrópole Estratégica, elaborado em 2002, indicou a realização de projetos territoriais, a maior parte já executados, destacando-se as ações de infraestrutura na bacia do rio Beberibe (Prometrópole) e o corredor de transporte metropolitano.
4) Plano Estratégico de Ocupação Sustentável do Território Estratégico de Suape, com abordagem em três eixos: mobilidade, saneamento ambiental e organização do território, eixo este que serviu de suporte para o Programa Especial de Controle Urbano e Ambiental para o Território Estratégico de Suape (TES), implantado com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Dentre as FPICs, o ordenamento territorial continua sendo trabalhado pela Agência Condepe/Fidem, cuja atuação compreende o planejamento físico, a estruturação urbana e a anuência prévia ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, este último como atribuição legal do órgão, realizado de modo conjunto com os municípios e os órgãos setoriais estaduais e federais.

Utiliza como ferramentas para a análise do parcelamento do solo a legislação urbanística e ambiental e o Cadastro de Áreas Comprometidas com Intervenções (Caci) na RM do Recife. Trata-se de uma ferramenta de análise de pleitos para o parcelamento do solo, o planejamento e a gestão metropolitana, contendo informações metropolitanas permanentemente atualizadas, que auxiliam na compatibilização entre normas, planos, programas e projetos de intervenção no espaço metropolitano, garantindo mais agilidade no processo de exame de conveniência para a implantação de novos empreendimentos, públicos e privados, e no ordenamento do espaço municipal e metropolitano.

3 BREVE ANÁLISE COMPARATIVA

O principal aspecto que o estudo em questão vai direcionar é a estrutura da gestão, o que se reflete na governança interfederativa. Considerando a trajetória institucional do planejamento territorial já mencionada, foi montado um quadro sintético

comparativo entre a atual normativa federal em vigor, o Estatuto da Metrópole, e a LC Estadual nº 10/1994, que instituiu o SGM, cujos principais elementos de análise foram os descritos a seguir.

QUADRO 1
Comparativo entre a Lei Federal nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole – e a LC Estadual nº 10/1994 – SGM

Lei Federal nº 13.089/2015	LC Estadual nº 10/1994
Estrutura	Estrutura
Instância executiva: estado e municípios. Instância colegiada deliberativa: com representação da sociedade civil. Organização pública técnico-consultiva. Sistema de alocação de recursos: fundo de investimento/financiamento e prestação de contas.	Conderm: órgão consultivo e deliberativo (sem representação da sociedade civil). Câmaras técnicas setoriais (CTS): apoio técnico (com representação da sociedade civil). Conselho consultivo (representantes do Legislativo estadual e municipal). Secretaria Executiva: apoio técnico e suporte para funcionamento do conselho (Agência Condepe/Fidem). Funderm: instrumento financeiro (Lei Estadual nº 7.003, de 2 de dezembro de1975).
Instrumentos de desenvolvimento urbano integrado	Instrumentos de planejamento e gestão metropolitana
PDUI (a ser aprovado por lei estadual). Planos setoriais interfederativos. Fundos públicos. Operações urbanas consorciadas interfederativas. Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Convênios de cooperação. Contratos de gestão. Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana. Parcerias público-privadas (PPPS) interfederativas.	Plano Diretor da RM do Recife – 1998 (aprovado por resolução do Conderm). Planos e programas setoriais. Plano Diretor de Informações para o Planejamento. Legislação urbanística e ambiental. Normas, padrões e critérios relativos ao controle urbano e à manutenção da qualidade ambiental. Planos plurianuais. Diretrizes orçamentárias. Orçamento anual. Políticas fiscal e tributária. Convênios, acordos, consórcios, contratos multilaterais e outros instrumentos voltados para a cooperação intermunicipal e intergovernamental. Normas, padrões e critérios relativos ao controle urbano e à manutenção da qualidade ambiental. Funderm.

Elaboração das autoras.

Nesse quadro comparativo sintético, foi possível identificar os itens que se encontram atendidos, ou contemplados, pela LC Estadual nº 10/1994 e aqueles que precisam de alterações à luz do atendimento à governança interfederativa pregada pelo estatuto. Cabe ressaltar que as definições da LC Estadual nº 10/1994, em alguns aspectos, já contemplavam os diversos parâmetros normativos que hoje integram o Estatuto da Metrópole.

Diante do exposto, a equipe da Agência Condepe/Fidem elaborou uma nova proposta para o funcionamento do SGM, constituída por instâncias colegiadas deliberativas, consultivas e executivas, além de uma instância técnica e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, o que resultou na nova LC Estadual nº 382/2018, que trata da RM do Recife e do seu sistema gestor.

4 SISTEMATIZAÇÃO PROPOSITIVA DO ARRANJO INSTITUCIONAL INTERFEDERATIVO

A reestruturação do SGM, para que possibilite o atendimento dos requisitos estabelecidos no Estatuto da Metrópole, visa à articulação, integração e intersetorialidade dos diversos organismos que atuam no território, com definição dos atores, do período de implantação das ações, dos planos e dos projetos, além do seu modo de aplicação. Como subsídio às ações, é fundamental a atuação do governo do estado, juntamente com os demais níveis de governo e a sociedade civil, na antecipação dos impactos, das transformações e das mudanças de paradigmas quanto a atualização da governança metropolitana, para a implantação do novo modelo de planejamento territorial.

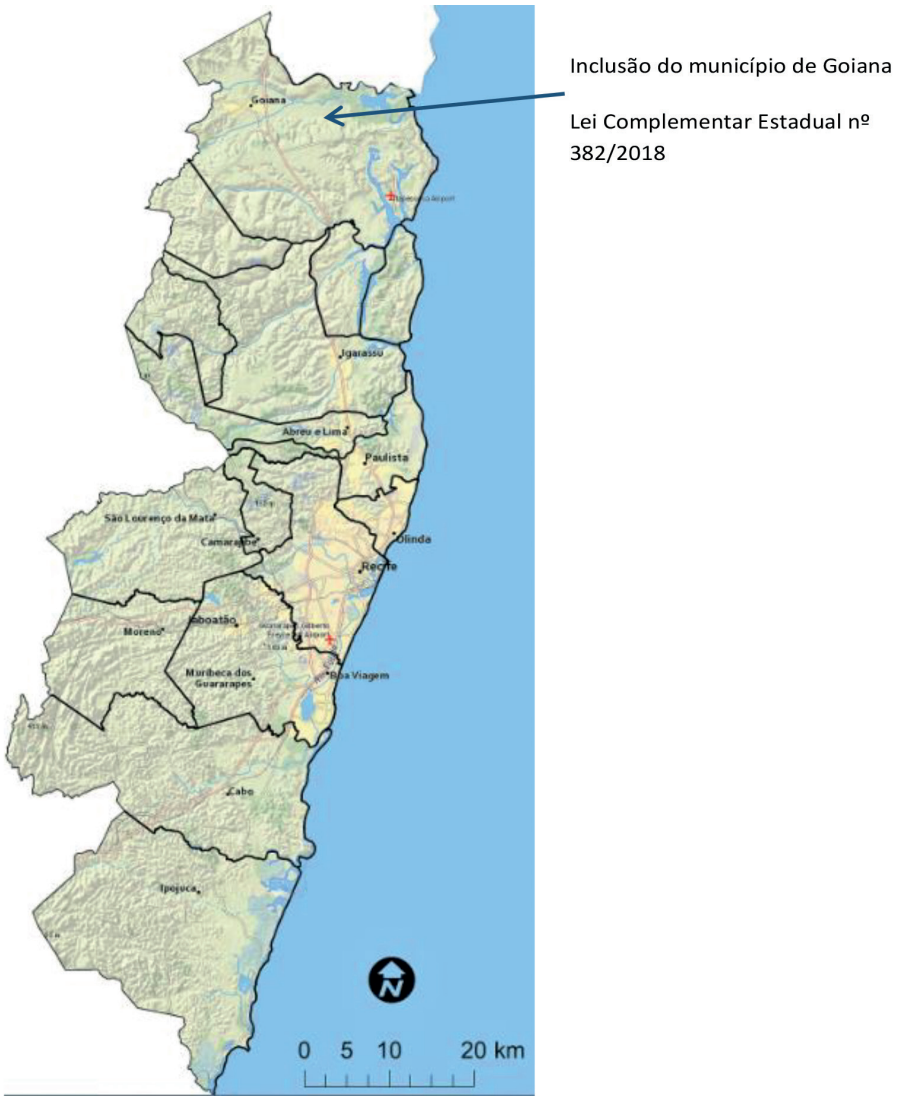
Com o protagonismo da Agência Condepe/Fidem, pretende-se orientar a gestão integrada e compartilhada da execução das FPICs, controlando o crescimento econômico de modo convergente com a preservação dos valores ambientais, de cidadania e suas complexidades e especificidades locais e regionais, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, o que se constitui no grande desafio das políticas públicas nas três esferas de governo, com a participação da sociedade civil.

Um outro aspecto de fundamental importância é a necessidade do fortalecimento institucional das administrações públicas estadual e municipal nas questões de interesse comum, como a mobilidade urbana, o saneamento básico/abastecimento d'água, o esgotamento sanitário e a destinação final de resíduos sólidos, o meio ambiente e as mudanças climáticas, centro de preocupação dos governos e da sociedade, demandando medidas preventivas e reparadoras. Ou seja, uma frente de trabalho que venha a atuar em conjunto com os municípios metropolitanos, os órgãos setoriais responsáveis e a sociedade civil, definindo as prioridades para o planejamento e a execução das FPICs, a partir daquelas já definidas na LC Estadual nº 10/1994.

O modelo de gestão detalhado para efetuar as adequações do SGM da RM do Recife define várias instâncias de atuação para garantir a governança interfederativa, ilustrada pela participação de representantes da sociedade civil e da população, além de representantes de todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana.

Em atendimento a esse novo modelo, foi homologada a LC Estadual nº 382/2018, que dispõe sobre a constituição da RM do Recife, as FPICs, a governança metropolitana interfederativa, o SGM, as suas instâncias, a sistemática de funcionamento e a inclusão do município de Goiana a essa região metropolitana.

FIGURA 3
Mapa esquemático da RM do Recife



Fonte: Agência Condepe/Fidem.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

São estabelecidos, no âmbito da governança metropolitana interfederativa e do SGM, os mecanismos de compartilhamento de responsabilidades na definição, no planejamento e na execução das ações referentes às FPICs.

Para o efetivo cumprimento da gestão plena, a estrutura interfederativa está vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (Seplag). A Agência Condepe/Fidem permanece responsável pela condução das ações que dizem respeito à necessidade de se ampliarem as instâncias de diálogo entre essas duas instituições e os municípios que integram a RM, os órgãos do setor público e do setor privado e a sociedade civil, ou seja, os atores envolvidos no planejamento, no acompanhamento e na execução das FPICs.

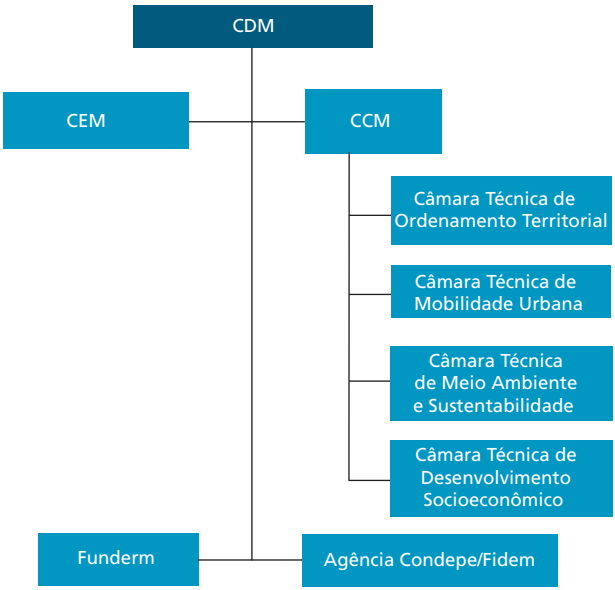
O SGM, como governança interfederativa da RM do Recife, funcionará com a estrutura a seguir.

1) Conselho de Desenvolvimento Metropolitano: instância colegiada deliberativa com representação do estado, dos municípios e da sociedade civil.
2) Conselho Consultivo Metropolitano (CCM): instância colegiada consultiva e propositiva, ao CDM, de políticas relativas às FPICs, com representantes da sociedade civil e dos poderes Executivo e Legislativo do estado e dos municípios.
3) Comitê Executivo Metropolitano (CEM): instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo do estado e dos municípios da RM do Recife.
4) Agência Condepe/Fidem: organização pública com funções técnico-consultivas.
5) Fundo de Desenvolvimento da RM do Recife: sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, destinado ao financiamento de atividades de interesse metropolitano, instituído pela Lei Estadual nº 7.003/1975.

No novo sistema, institui-se o CDM, constituído por 26 membros: seis oriundos do Poder Executivo estadual; quinze, do Poder Executivo municipal; e cinco, da sociedade civil organizada, também com direito a voto. Nesse contexto, definiu-se, ainda, os mecanismos de deliberação, refletindo a predominância dos municípios metropolitanos e o peso de cada um em relação ao total da população e da renda *per capita* metropolitana. O estado passa a representar o conjunto da população e a economia estadual, fortemente impactada pela dinâmica metropolitana. Dessa forma, o conjunto dos prefeitos dos municípios metropolitanos passa a ter 55% dos votos do colegiado; o estado, 40%; e os representantes da sociedade civil, 5%.

Caberá ao CDM, além de outras atribuições, implementar deliberações de alto nível sobre as políticas e as diretrizes de desenvolvimento da RM do Recife e os correspondentes instrumentos de planejamento; definir as atividades, os empreendimentos e os serviços que serão considerados FPICs metropolitanas; e selecionar, entre estas, aquelas cuja implementação e execução deverão ser priorizadas.

FIGURA 4
Organograma do SGM (janeiro/2018)



Elaboração das autoras.

Como instância colegiada consultiva, institui-se o CCM, composto por 59 representantes, sendo 38 do setor público e 21 das entidades empresariais, acadêmicas, profissionais, de pesquisa, de organizações do terceiro setor e de movimentos sociais. Nessa instância, os municípios metropolitanos têm uma representação de trinta membros, um de cada poder por município. Caberá ao CCM, além de outras atribuições: a emissão de pareceres solicitados pelo CDM; acompanhar a elaboração de estudos e a execução de projetos e programas; e coordenar os trabalhos das câmaras técnicas setoriais.

Sob a deliberação do CDM, as câmaras técnicas serão constituídas por representantes dos entes federativos (União, estado e municípios) e da sociedade civil, incluindo-se movimentos sociais com atuação metropolitana, entidades de classe, organizações empresariais, além de outros. As áreas de atuação das câmaras técnicas serão: ordenamento territorial, mobilidade urbana, meio ambiente e sustentabilidade e desenvolvimento socioeconômico. Assim, as câmaras técnicas também fornecerão contribuições para a construção do PDUI, em suas áreas específicas, cabendo à Agência Condepe/Fidem, como órgão técnico-consultivo, fazer a interação e a integração das propostas.

Para as definições de natureza executiva relativas às estratégias, aos arranjos institucionais, aos instrumentos e aos mecanismos de financiamento mais adequados

para a implementação e a execução das ações de interesse metropolitano deliberadas e aprovadas pelo CDM, institui-se o CEM, instância colegiada composta pelos quinze prefeitos municipais e pelo titular do Executivo e mais treze titulares de secretarias e órgãos estaduais, envolvidos com as FPICs.

A Agência Condepe/Fidem constitui-se na instância de assessoramento técnico e passa a exercer a função de Secretaria Executiva do SGM. Compete à agência, ainda, a gestão do Funderm do Recife, sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas e quinto componente do SGM.

O princípio da gestão democrática da cidade se evidencia na própria composição das instâncias colegiadas, nas quais, além da inclusão da sociedade civil organizada, invariavelmente, se garante a predominância dos municípios metropolitanos. Já o princípio do compartilhamento de responsabilidades fica evidenciado nos mecanismos de deliberação, votação e rateio dos custos da implementação/execução das FPICs, sempre respeitando o parâmetro populacional e a importância econômica de cada um dos municípios.

Caberá à Agência Condepe/Fidem, na condição de órgão com funções técnico-consultivas do SGM, o papel de oferecer os subsídios necessários à tomada de decisão do gestor público, além de fazer a gestão nas esferas municipal e estadual para consolidação da visão compartilhada do planejamento da RM e apoiar a execução integrada das FPICs priorizadas e deliberadas pelo CDM e pelo CEM.

Além das competências inerentes a planejamento, articulação, apoio à execução e acompanhamento das FPICs, esse órgão deverá prestar apoio técnico aos municípios integrantes da RM do Recife e às aglomerações urbanas quanto à gestão e fiscalização do uso do solo e da gestão da informação.

Para a consolidação das atribuições e dos objetivos da secretaria executiva, representada pela Agência Condepe/Fidem, é necessário sua reestruturação e adequação, com as atribuições bem definidas e a capacidade de articulação institucional.

Para isso, foi iniciado o redesenho institucional do órgão metropolitano existente, prioritariamente com a criação da Diretoria de Governança Interfederativa. A partir da reestruturação da Agência Condepe/Fidem, no que tange à governança interfederativa e ao SGM, à luz da interpretação do Estatuto da Metrópole, o órgão passará a dispor de condições de coordenação e apoio à elaboração do PDUI.

Dessa forma, a Agência Condepe/Fidem, que é responsável pela coordenação do processo de planejamento estadual, metropolitano e regional, deve assumir, juntamente com o papel de órgão técnico-consultivo, o papel de secretaria executiva dos dois conselhos, de desenvolvimento e do consultivo, e do comitê executivo.

5 AMBIENTE PARA A ELABORAÇÃO DO PDUI

O processo de elaboração do PDUI deve considerar o amplo e diversificado acervo de planos, projetos, informações socioeconômicas e bases cartográficas existentes para a RM do Recife, elaborados pela Agência Condepe/Fidem ao longo de seus quarenta anos de existência. Além disso, serão realizados fóruns técnicos para subsidiar a elaboração do anteprojeto do PDUI, que deverá considerar o contexto urbano atual, as tendências do planejamento, os referenciais legais de planejamento, as potencialidades, os desafios e os condicionantes externos e internos ao desenvolvimento que esbocem os cenários futuros possíveis para a RM.

O PDUI, conforme estabelecido no Estatuto da Metrópole, é um instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da RM ou da aglomeração urbana, com uma visão integrada, em que o interesse comum deve prevalecer sobre o interesse particular.

Na estrutura interfederativa, deve-se considerar a *expertise* da Agência Condepe/Fidem em coordenar planos e programas com a participação de todos os envolvidos – os municípios, os órgãos setoriais e a sociedade civil organizada. O referido plano será aprovado mediante resolução do CDM e, posteriormente, será encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado como projeto de lei (PL). O plano deverá contemplar isto:

- as diretrizes para estabelecer as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- as diretrizes quanto à articulação dos municípios para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano;
- as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- 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
- o sistema de acompanhamento e controle e suas disposições.

Após a conclusão e a aprovação do plano, como legislação estadual, todos os municípios pertencentes à RM deverão compatibilizar, no que couber, seus planos diretores e setoriais com o PDUI da unidade territorial urbana. Além disso, a elaboração do plano previsto não exime o município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do §1º, do art. 182, da CF/1988, e da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

6 AGENDA INTERFEDERATIVA PARA OPERACIONALIZAÇÃO DA LC ESTADUAL Nº 382/2018 E DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A condução do processo de formulação da proposta de estrutura da governança metropolitana deve ser de prerrogativa e iniciativa do estado de Pernambuco, por meio da Seplag, apoiada pela Agência Condepe/Fidem, instituição protagonista do processo e que acumula experiências de gestão metropolitana desde sua criação. Para a deflagração do processo de implantação da estrutura interfederativa, foram definidas as etapas de trabalho a serem cumpridas conforme descritas adiante.

1) Realizar reunião ordinária do CDM para aprovar o plano de trabalho, visando à implementação da LC Estadual nº 382/2018 e do Estatuto da Metrópole e à alocação dos recursos técnicos e financeiros necessários.
2) Pactuar, consensualmente, entre os entes federativos – estado, municípios e sociedade civil, regras para o processo de governança interfederativa.
3) Priorizar as FPICs estabelecidas na LC Estadual nº 382/2018, considerando a competência da instância executiva e deliberativa da governança interfederativa, como disposto no Estatuto da Metrópole.
4) Definir mecanismos e meios de compartilhamento da organização administrativa e da execução das FPICs, do sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas e do rateio de custos a serem pactuados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.
5) Fomentar a organização pública com funções técnico-consultivas e a estruturação do sistema de planejamento metropolitano.
6) Definir os mecanismos de financiamento das FPICs e do Funderm do Recife.
7) Realizar fóruns técnicos para subsidiar a elaboração do anteprojeto do PDUI e validar a proposta a ser encaminhada à Assembleia Legislativa.
8) Definir o conteúdo e o processo de elaboração do PDUI.
9) Aprovar o PL do PDUI para a RM do Recife.
10) Definir as responsabilidades dos governos e as dos demais setores da sociedade local e os meios de implementação da governança interfederativa.

7 PERSPECTIVA DE NOVAS AGLOMERAÇÕES URBANAS NO ESTADO

Diante do cenário de desenvolvimento econômico no estado de Pernambuco, há outros casos que vêm despertando o anseio em integrar alguns municípios no território da RM do Recife, que, por lei, pode ser atestado.[6]

Segundo o Estatuto da Metrópole, aglomeração urbana pode ser conceituada como unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais e socioeconômicas. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2008), o estado de Pernambuco apresentava duas capitais regionais com mais de 250 mil habitantes: Caruaru e Petrolina. Como tal, esses dois municípios assumem vocação de potenciais municípios que, por sua centralidade nas suas respectivas regiões e de acordo com o estatuto, podem vir a pleitear a classificação de RM ou aglomerado urbano.

No caso específico de Caruaru, o município já manifesta a intenção de se tornar a RM do Agreste Central, de acordo com o anteprojeto de LC nº 7/2015. Desde então, foi realizado, em 2007, o Estudo de Agrupamento de Municípios com a influência de Caruaru, pela Agência Condepe/Fidem, que levantou entendimentos conceituais do que poderia classificar o município de Caruaru e os municípios adjacentes como um aglomerado urbano dentro do estado. Atualizado em 2015, esse estudo trouxe indicadores, alguns antigos, outros atuais, que foram levados em consideração:

- grau de urbanização;
- valor adicionado bruto (VAB) por setor econômico;
- emprego formal nos setores industrial e de serviço;
- densidade demográfica e população economicamente ativa (PEA);
- taxa de crescimento populacional;
- produto interno bruto (PIB) municipal;
- movimentos pendulares (transportes, modais, fluxos);
- coesão interna; e
- redes urbanas.

6. Com relação à Região de Desenvolvimento Mata Sul, Escada, Ribeirão e Sirinhaém integram atualmente o Território de Suape. Este território traz em suas premissas capacitar e estruturar o capital institucional desses municípios, fortalecendo-os para o enfretamento das demandas vindouras em decorrência dos investimentos em Suape. Já na Mata Norte, com a implantação de equipamentos estruturadores, como o polo farmacoquímico de biotecnologia e de hemoderivados puxado pela Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); o polo vidreiro, encabeçado pela Vivix Vidros Planos; e o polo automotivo, capitaneado pela Fiat Chrysler Automobiles (FCA), entre outros, no município de Goiana, observa-se um dinamismo econômico que vem provocando um aumento da demanda por bens e serviços nas áreas de educação, saúde, habitação, lazer e outras, cujo leque de oferta deverá ser significativamente ampliado.

Sobre Petrolina, vale destacar que, com base na LC nº 113, de 19 de setembro de 2001, e pelo Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002, ambos do governo federal, o município faz parte de uma Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento (Ride) como polo dessa região em Pernambuco. A Ride tem como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e à provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento em escala regional desses territórios.

Essa região também é composta por municípios do estado da Bahia, dos quais o município de Juazeiro é o polo naquele estado, e pelos municípios pernambucanos de Lagoa Grande, Orocó e Santa Maria da Boa Vista. Esses últimos, em conjunto com Petrolina, se potencializam como mais um território suscetível à classificação de aglomerado urbano em Pernambuco, à luz do que estabelece o Estatuto da Metrópole. Isso ocorre não apenas em virtude de uma análise dos indicadores secundários expostos anteriormente, mas sobretudo pela já existente capacidade de articulação de ações administrativas que esse território possui em nível estadual e federal. Esse cenário, então, demonstra algumas conjunturas, conforme descritas adiante.

1) Antes do marco legal e regulatório do Estatuto da Metrópole, já havia uma leitura de arranjo territorial em que os municípios fizessem parte de organismos geridos e coordenados por entes técnicos (estadual, no caso do Território Estratégico de Suape, e federal, no caso da Ride Petrolina/Juazeiro), com o objetivo de contribuir para o fortalecimento regional e o desenvolvimento sustentável destes territórios.

2) Os contextos em que os investimentos públicos ocorrem em territórios no estado têm servido para ampliar o discurso da territorialização em Pernambuco. O município de Goiana, que fazia parte da Mata Norte do estado, foi classificado pelo IBGE como um centro de zona A, pela influência nos municípios vizinhos da Mata Norte, além da implantação de equipamentos estruturadores, como o polo farmacoquímico de biotecnologia e de hemoderivados, capitaneado pela Hemobrás; o polo vidreiro, puxado pela Vivix Vidros Planos; e o polo automotivo, encabeçado pela Fiat Chrysler Automobiles (FCA), entre outros, nos quais se observa um dinamismo econômico que vem provocando um aumento da demanda por bens e serviços nas áreas de educação, saúde, habitação, lazer e outras, cujo leque de oferta deverá ser significativamente ampliado. Ocorre que, a partir de 2018, o município de Goiana passa a fazer parte da RM do Recife. Os últimos estudos realizados sobre essa região metropolitana, como o *Metrópole estratégica*, apontavam um processo de expansão de sua mancha urbana na direção norte, onde está localizado o município de Goiana, tendência confirmada com a implantação dos investimentos referidos anteriormente.

3) A médio e longo prazo, o município de Salgueiro, com sua posição estratégica, ao abrigar a Plataforma Logísitca Multimodal, e com os investimentos existentes no sertão – Projeto Nova Transnordestina, Canal do Sertão, Eixo de Integração das Bacias, entre outros –, caracteriza-se como uma importante centralidade econômica em todos os exemplos citados, reconhece-se um município que polariza uma rede de outros municípios por onde já exerce um conjunto de influências socioeconômicas, culturais e ambientais.

Em virtude do exposto, outros territórios do estado estarão suscetíveis à classificação como RMs ou aglomerados urbanos, e essa consolidação deve ocorrer em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole. O processo de caracterização desses territórios deve adotar uma estrutura participativa tanto no debate proposto aos municípios como na construção, a longo prazo, de um capital social capaz de contribuir para a implementação das FPICs nessas possíveis e prováveis aglomerações urbanas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Metrópole estabelece a instituição de RMs e aglomerações urbanas, por meio de LCs estaduais, nas quais, mediante o cumprimento dos requisitos legais, municípios limítrofes, por meio de governança interfederativa, compartilharão o planejamento e o exercício de funções públicas de interesse comum.

Para a implementação dessa nova norma, faz-se necessária a criação de programas de integração, em níveis federal e estadual, que promovam o funcionamento das FPICs com responsabilidades, recursos e gestão divididos entre os municípios beneficiados. Para estimular essa integração, a lei traz instrumentos de desenvolvimento urbano, como operações urbanas consorciadas interfederativas, consórcios públicos e planos de desenvolvimento urbano integrado, entre outros.

O planejamento e o desenvolvimento metropolitano deverão ser o foco do compromisso político entre os agentes públicos e privados. É fundamental a definição do projeto que se quer para a região – este é o desafio principal do PDUI, a ser elaborado no âmbito da governança interfederativa. Destaca-se que o plano deve contemplar itens descritos na lei, como diretrizes para as FPICs e para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano, além da delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural.

A gestão metropolitana, fundamentada no princípio da governança interfederativa e da responsabilidade compartilhada, exigirá um processo de aprendizagem que acarretará mudança de postura, compromisso político dos vários agentes envolvidos e espírito público para negociar os conflitos, administrar as oportunidades e superar as limitações institucionais e políticas, em nome da melhoria de

condições de funcionamento da estrutura urbana e da construção de uma cidade metropolitana mais humana e solidária.

Com esse propósito, o governo do estado está iniciando a adequação do atual órgão metropolitano e de seu sistema gestor como instrumento da intergovernabilidade e efetivação de uma política pública baseada na intersetorialidade e transversalidade das ações para o melhor desempenho e funcionamento das FPICs na RM do Recife, a fim de alcançar os requisitos estabelecidos na LC Estadual nº 382/2018 e Lei Federal nº 13.089/2015, bem como para as futuras aglomerações urbanas a serem criadas no estado de Pernambuco.

REFERÊNCIA

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades** – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/s66bHQ>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <https://goo.gl/9ty3Lu>.

_____. Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002. Regulamenta a Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <https://goo.gl/MhbUAN>.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

PERNAMBUCO. Lei Complementar Estadual nº 10, de 6 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife (RM do Recife), e dá outras providências. Pernambuco: Assembleia Legislativa, 1994.

_____. **Metrópole 2010** – Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 1998.

_____. **Litoral de Pernambuco**: um estudo propositivo. Recife: Fidem, 1999.

_____. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RMR**. Recife: Agência Condepe/Fidem, 2003.

_____. **Metrópole estratégica**: Região Metropolitana do Recife. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2005.

_____. **Agenda de Desenvolvimento Sustentável do Norte Metropolitano e Goiana**. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2006.

_____. **Plano de Ocupação Sustentável** – Território Estratégico de Suape. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2008.

_____. **Estudo do Sistema Viário Principal Metropolitano**. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2010.

_____. **Oeste Metropolitano** – realidades e desafios para o desenvolvimento regional sustentável 2011. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2011.

_____. **Caci**: Cadastro de Áreas Comprometidas com Intervenções. Pernambuco: Agência Condepe/Fidem, 2012.

_____. Lei Complementar Estadual nº 382, de 9 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife (RM do Recife). Pernambuco: Assembleia Legislativa, 2018.

CAPÍTULO 13

A (NÃO) IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL

Maria do Livramento Miranda Clementino[1]

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Metrópole é um instrumento significativamente importante para o planejamento e a gestão governamental das funções públicas de interesse comum (FPICs) nas regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs). Sancionada em 12 de janeiro de 2015, a Lei nº 13.089 chancela a cooperação interfederativa entre União, estados e municípios no fomento às ações voltadas ao desenvolvimento urbano. Prevê uma série de instrumentos com obrigatoriedade de implementação pelos entes metropolitanos num prazo de três anos, a partir da data de publicação. Representa um grande desafio para os governos locais no tocante à necessidade de criar e pôr em prática, em tempo exíguo e à luz dos princípios nela estabelecidos para o desenvolvimento urbano integrado, os instrumentos de gestão compartilhada. Não há clareza ainda em relação a qual modo e em qual medida o Estatuto da Metrópole poderá contribuir para a construção de uma governança capaz de mitigar as contradições das metrópoles e AUs existentes no Brasil. Esse é o caso da AU de Natal.

Localizada na orla litorânea do Nordeste brasileiro, Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, apresentou significativas mudanças (espaciais e funcionais) no final do século XX, especificamente no período 1980-2000. Os movimentos e direcionamentos territoriais e urbanos na região já expressavam uma "metrópole em formação" (Clementino e Pessoa, 2009). Ou seja, um aglomerado urbano, não propriamente metropolitano, com sinais visíveis de um processo de metropolização definido por dois movimentos: um, físico, de expansão da malha urbana, configurando um espaço urbanizado interligado e nucleado por Natal, mas ainda com muitos vazios; outro, socioeconômico e político-administrativo (mesmo que formal), em que se articulava um conjunto de atividades alavancadas mutuamente (produção, consumo, habitação, serviços, turismo e comunicações), atando a cidade de Natal aos municípios do entorno e conferindo a essa área certa sinergia.

1. Professora titular do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail*: <clement@ufrnet.br>.

Nesse movimento, o turismo, o comércio e os serviços – públicos, principalmente – tiveram papel de destaque.

A RM de Natal, institucionalizada por meio da Lei Complementar Estadual nº 152, de 16 de janeiro de 1997, apresentava-se, de acordo com Clementino e Pessoa (2009) e de forma resumida, com as características a seguir:

- dinâmica demográfica com grandes desequilíbrios;
- grande fragilidade ambiental;
- dinâmica socio-habitacional sob pressão pela ocupação no entorno do polo;
- no geral, com indícios de conurbação mais acentuada ao longo da orla marítima e também com o município de Parnamirim;
- ocorrência de áreas com grande vulnerabilidade social; e
- notáveis diferenças no grau de integração dos municípios.

Efetivamente, dos quatorze municípios que compõem a RM de Natal, Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante são os espaços de maior integração com o município polo, fato evidenciado pela conurbação entre Natal e Parnamirim, Natal e São Gonçalo do Amarante, Natal e Extremoz, bem como entre Parnamirim e São Gonçalo do Amarante e este último com Extremoz. Esse cenário, observado em meados da primeira década deste século, sofreu mudanças sob diversas óticas (econômica, social, territorial etc.), desafiando a análise do alcance de seus efeitos sob os rumos que tomou o processo de metropolização de Natal posteriormente.

Os dados do Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostraram isso claramente, sobretudo revelando os processos atuais de metropolização e as novas configurações territoriais das cidades, como o movimento pendular e a continuidade da mancha de ocupação (Clementino e Ferreira, 2015). Mudanças morfológicas apoiadas no predomínio do automóvel, nas tecnologias de informação, na localização de empresas e moradias em pontos mais distantes vêm provocando a metropolização expandida (Moura e Pego, 2016) e formando um modelo de cidade mais dispersa. Essas mudanças também são encontradas na RM de Natal (França, 2016).

Várias ações governamentais realizadas em momento anterior ou mais recentemente, e que resultaram em investimentos públicos e privados que incidiram sobre a configuração urbana e, de forma notória, no desenho territorial, contribuíram para essas mudanças. Os investimentos públicos ocorridos, principalmente na esfera da infraestrutura, provocaram transformações expressivas na dinâmica econômica e territorial do estado do Rio Grande do Norte e da RM de Natal: a duplicação

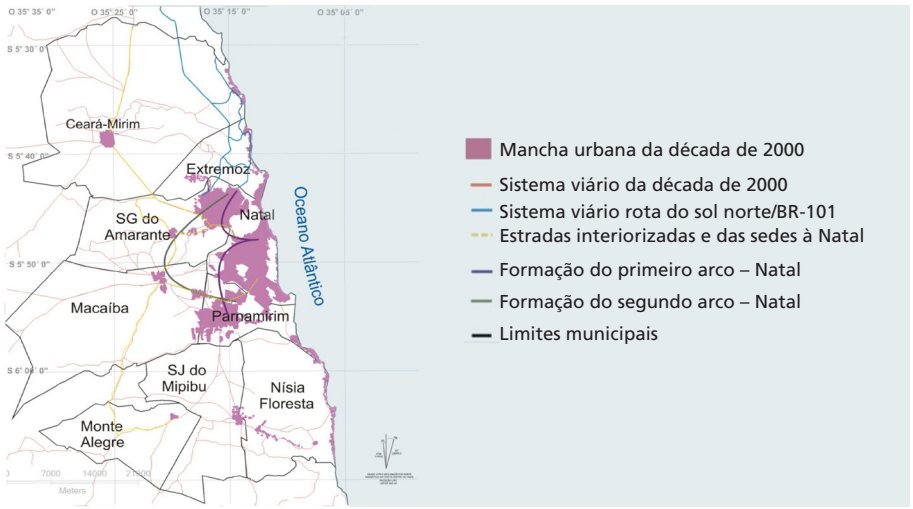
da BR-101, entre Natal e Recife; a construção da Ponte Newton Navarros – denominada Ponte de Todos – sobre o rio Potengi, que liga o litoral sul ao litoral norte de Natal; a construção e os melhoramentos da rede viária de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário nas principais cidades do estado. Além desses, merecem ser citados os investimentos no setor produtivo, apoiados pelo Programa Governamental de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (Proadi), e os recursos injetados para impulsionar e aprovisionar a atividade turística, como é o caso do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) I e II e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e, ainda, as obras do aeroporto em São Gonçalo do Amarante e para a Copa do Mundo de 2014 (Clementino e Ferreira, 2015).

Na RM de Natal, o polo metropolitano ainda concentra fortemente a população (803 mil habitantes de um total de cerca de 1,5 milhão em 2010) e as funções urbanas, limitando a possibilidade de uma rápida explicitação de um "polo estendido" cuja dependência do nível de metropolização do próprio polo (Natal) não tem permitido níveis de integração mais sólidos com os municípios do entorno. Por essa razão, o próprio polo mais transborda que propriamente conurba, muito embora observe-se claramente uma rápida expansão territorial em direção à periferia metropolitana.

A leitura espacial de análise do processo de formação e crescimento da mancha metropolitana da RM de Natal mostra, em dois arcos (mapa 1), a evolução da expansão urbana do período de 1980 a 2006 (Clementino e Araújo, 2007). Na década de 1980, observou-se a constituição do primeiro arco de integração funcional, seccionado em dois subarcos que se projetam sobre os municípios do entorno, impulsionados pela dinâmica de Natal. Separados fisicamente pelo rio Potengi, são interligados por eixos viários que dão acesso à capital (BR-101, ao sul; e BR-406 e RN-160, ao norte), contribuindo para a ocorrência da primeira integração da mancha urbana com abrangência metropolitana (ou fora do município de Natal).

No início dos anos 1990, persistiram movimentos de conurbação a noroeste e ao sul da capital, iniciados pela dinâmica econômica e imobiliária da década anterior. Um segundo arco avançou sobre o primeiro, acompanhando o mesmo movimento de conurbação. Confirmado o primeiro e desenhado o segundo arco, as décadas seguintes mostraram a rápida ocupação no interior do segundo arco e o expressivo adensamento no interior do primeiro, notadamente aquele voltado para o eixo sul, por meio da verticalização. No sentido norte, verificou-se uma expansão por adensamento nos vazios entre os conjuntos habitacionais – ocupações irregulares realizadas em loteamentos naquela época – e o entorno das áreas industriais. Nas extremidades dos arcos, confirmou-se a tendência à conexão com a ocupação litorânea, que foi intensificada a partir de 2000.

MAPA 1
RM de Natal: arcos metropolitanos e principais rodovias de interligação



Fonte: Clementino e Araújo (2007).

Esse processo, no entanto, tem acontecido sem diálogo entre os municípios e sem a presença mediadora de instâncias já formalizadas e com abrangência metropolitana, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de Natal (CDMN) e do Parlamento Comum da RM de Natal. A falta de ações conjuntas para solução de problemas de interesse comum revela claramente a ausência de governança (Clementino e Ferreira, 2015).

Um dos grandes entraves para a consolidação da RM de Natal encontra-se justamente no campo político institucional (Almeida *et al.*, 2015). A despeito da existência formal de uma institucionalidade definida em lei para assegurar o "governo" da metrópole, do ponto de vista do planejamento e de ações comuns entre os entes metropolitanos (estado e municípios), a realidade aponta para a fragilidade desses instrumentos (Almeida *et al.*, 2015; Clementino e Ferreira, 2015). Em Natal, a lei que instituiu a criação da RM também previu a criação do CDMN, cujas competências são de caráter normativo e deliberativo, no sentido de promover, integrar, conceder, fiscalizar, estimular o planejamento, a organização e a execução dos serviços públicos de interesse comum.

Nesse sentido, as iniciativas na direção da implementação do Estatuto da Metrópole são muito tímidas na RM de Natal, ou mesmo não existem. Neste texto, discutiremos as dificuldades e os entraves à implementação do estatuto, destacando a fragilidade dos arranjos institucionais locais e os problemas e desafios inspirados em suas promessas, o que significa dizer que, em Natal, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 ainda se encontra no campo das utopias, parecendo

algo irrealizável. Este capítulo terá, além desta introdução, mais quatro seções, abordando as promessas do Estatuto da Metrópole; a governança colaborativa na RM de Natal; as consequências da ausência do Plano Natal Metrópole 2020; e, por último, apresentando as considerações finais.

2 AS PROMESSAS DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A única iniciativa de regulação diretamente referida à questão metropolitana tomada até o momento é a lei que institui o Estatuto da Metrópole, que propõe a organização das unidades regionais urbanas, ordenando a ação dos entes federados nos territórios em que as FPICs devam ser compartilhadas.

O Estatuto da Metrópole é um instrumento significativamente importante para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs nas RMs e AUs. Ele chancela a cooperação interfederativa entre a União, estados e municípios no fomento a ações voltadas para o desenvolvimento urbano das regiões. Prevê uma série de instrumentos com obrigatoriedade de implementação pelos entes metropolitanos num prazo de três anos, a partir da data de publicação.

Uma vez que o Estatuto da Metrópole ainda é muito recente, sua interpretação e a análise de sua implementação são vistas com cautela. Por exemplo, não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes. Pode-se até entender que o legislador foi cauteloso nessa matéria, ao não avançar na definição de critérios e indicar a necessidade de pesquisas para apontar quais, efetivamente, são as RMs no Brasil.

Estudo realizado pelo IBGE aponta a existência de doze metrópoles no Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Belém, Salvador, Brasília, Goiânia, Curitiba e Manaus (IBGE, 2008). Essa classificação considera como metropolitanos os centros que se caracterizam pelos principais papéis na rede hierarquizada de cidades: grande porte, fortes relacionamentos entre seus municípios, extensa área de influência direta, entre outros.[2]

Do mesmo modo, em relação às FPICs, o Estatuto da Metrópole também não avança em suas definições. Embora estabeleça novos instrumentos para a promoção da governança compartilhada das FPICs, continua inspirado na lei de 1973, que criou as RMs. Talvez essa seja uma dificuldade para o entendimento sobre quais políticas públicas os municípios deverão se debruçar conjuntamente, pois não há definições que possam trazer soluções concretas ao desenvolvimento das regiões.

2. Sobre o metropolitano e o não metropolitano no Brasil, ver Firkowski (2012).

QUADRO 1
Funções públicas de interesse compartilhado

Lei	Definição	Instrumentos
Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.	Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;	Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo.
	saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;	
	uso do solo metropolitano;	
	transportes e sistema viário;	
	produção e distribuição de gás combustível canalizado;	
	aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e	
	outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.	
Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.	Política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI);
		planos setoriais interfederativos;
		fundos públicos;.
		operações urbanas consorciadas interfederativas;
		zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos;
		consórcios públicos;
		convênios de cooperação;
		contratos de gestão; e
		compensação por serviços ambientais; ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana.

Fonte: Souza (2015), a partir de Brasil (2015) e da Lei nº 14, de 8 de junho de 1973.

Deve-se considerar, ainda, que a governança metropolitana nunca foi prioridade dos governos locais, e, portanto, existe um histórico de descaso de quase duas décadas. Somente pela obrigatoriedade legal de cumprir os dispositivos da lei é que se notam movimentos, ainda discretos, de articulação intrametropolitana.

Especificamente, no capítulo 3, em seu art. 6º, inciso I, o estatuto determina a "prevalência do interesse comum sobre o local" (Brasil, 2015), ou seja, o interesse da coletividade, das premências sociais de uma escala urbana que transborda sobre o município. Acertadamente, esse primeiro princípio acena para a boa governança metropolitana e alça à sua devida importância o cidadão comum, no sentido de que ele é o principal afetado pelos problemas da vida cotidiana na RM.

Corroborando com a Lei nº 10.250, de 10 de janeiro de 2001 (Estatuto da Cidade), no que tange à gestão democrática da cidade, o Estatuto da Metrópole expõe uma preocupação com os rumos da política urbana, assegurando os espaços da participação social. O Estatuto da Cidade já previa a fundação de órgãos colegiados sobre a política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; a promoção de debates, audiências e consultas públicas; a realização de conferências sobre temas de interesse urbano, nas três esferas de governo; e o fomento à iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Isso, no entanto, não vem ocorrendo nos municípios da RM de Natal. Aliás, só muito recentemente é que a maioria dos municípios metropolitanos se preocupou em fazer seus planos diretores. Dar vivacidade às arenas de participação popular, bem como sua iniciativa encontram-se nos princípios apresentados nos incisos I e V do Estatuto da Metrópole – uma referência potencialmente basilar na construção da boa governança metropolitana.

Em relação ao desenvolvimento urbano integrado, o estatuto preconiza a instituição de uma série de instrumentos, entre os quais destaca-se o PDUI, que visa, especialmente, harmonizar as políticas e estratégias de gestão metropolitana e qualificar os investimentos feitos nessas áreas.

Vale ressaltar que a legislação recente não fere a autonomia dos municípios. A exigência do PDUI não exime o ente municipal da construção dos seus planos diretores. Nesse quesito, possibilita o planejamento urbano-regional entre os municípios da RM, considerando, inclusive, as particularidades de cada um deles, a proteção de mananciais e reservas naturais, a economia e a qualidade de vida dos habitantes. Além disso, a lei , em seu art. 12, § 1º, inciso I, determina que o plano contemple diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias. Nesse sentido, temas como saúde, educação e segurança pública adquirem mais relevância, requerendo atenção por parte das autoridades políticas.

A institucionalização das ferramentas de gestão compartilhada previstas no Estatuto da Metrópole, creditada aos municípios metropolitanos, a obrigatoriedade de execução destas e a regulamentação das diretrizes de governança das FPICs contribuem para o fortalecimento da cooperação e, espera-se, para a criação de redes colaborativas, com vistas ao enfrentamento dos problemas comuns.

3 POR UMA GOVERNANÇA COLABORATIVA NA RM DE NATAL

Como observado anteriormente, não se pode pensar em cooperação e enfrentamento de problemas comuns se ignorarmos a complexidade dos interesses em jogo dos múltiplos atores e suas relações com a capacidade dos governos de atender às demandas supralocais. Nesse sentido, forma-se um paradoxo entre a realidade e as necessidades da RM. Melhor dizendo, expressa-se, em Natal, uma larga distância

entre a configuração formal da RM e seu aglomerado urbano, o que dificulta sobremaneira as iniciativas para sua gestão.

A RM de Natal foi instituída pela Lei Complementar nº 152, de 16 de janeiro de 1997, mediante iniciativa parlamentar da então deputada estadual e hoje senadora Fátima Bezerra, do Partido dos Trabalhadores (PT), na mesma época em que outras dezoito RMs foram criadas no Brasil. A justificativa da deputada era institucionalizar a Grande Natal, na expectativa de que, dessa forma, os problemas da região pudessem ser enfrentados de uma forma mais adequada. A RM de Natal foi configurada, inicialmente, com seis municípios: Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Parnamirim e Macaíba.

O debate em torno da criação da RM de Natal foi e é essencialmente político, uma vez que, desde a proposta original, a sua constituição foi objeto de acordos políticos na Assembleia Legislativa. A inclusão do município de Ceará-Mirim na proposta original, por exemplo, foi uma condição imposta por deputados com base eleitoral no município, rompendo com toda a racionalidade conceitual da região. A introdução gradativa de outros municípios no contexto da RM de Natal vem acontecendo até recentemente (Clementino e Ferreira, 2015). Hoje, a RM de Natal é composta por quatorze municípios: Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Parnamirim, Macaíba, São José do Mipibu, Monte Alegre, Nísia Floresta, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Goianinha e Arês, sendo que os dois últimos foram incorporados em 2016.

De acordo com a lei que instituiu a RM de Natal, é necessária a criação de um CDMN para administrar a região, com uma secretaria executiva no âmbito do governo estadual, com a função de "prover a administração metropolitana de instrumentos de apoio e intervenção em nível técnico". Cabe a essa secretaria o papel de "articular as ações verticalizadas (secretarias de igual natureza às dos municípios e setorializadas – secretarias e institutos) objetivando a implantação de trabalhos de competência do CDMN" (Vasconcelos e Câmara, 2006, p. 22 *apud* Almeida *et al.*, 2015).[3]

Todavia, com o agravamento dos problemas comuns na RM de Natal, o CDMN mostrou-se insuficiente para responder às suas demandas, o que convergiu para o surgimento de um movimento em prol da constituição de um parlamento comum, que contasse com a representação das câmaras de vereadores das cidades da região (Clementino, 2004). O Parlamento Comum da RM de Natal foi criado pela Resolução nº 304/2001, aprovada pela Câmara Municipal de Natal (e câmeras de vereadores dos demais municípios), como um organismo de caráter eminentemente político, uma vez que não se sobrepõe às casas legislativas dos municípios que o

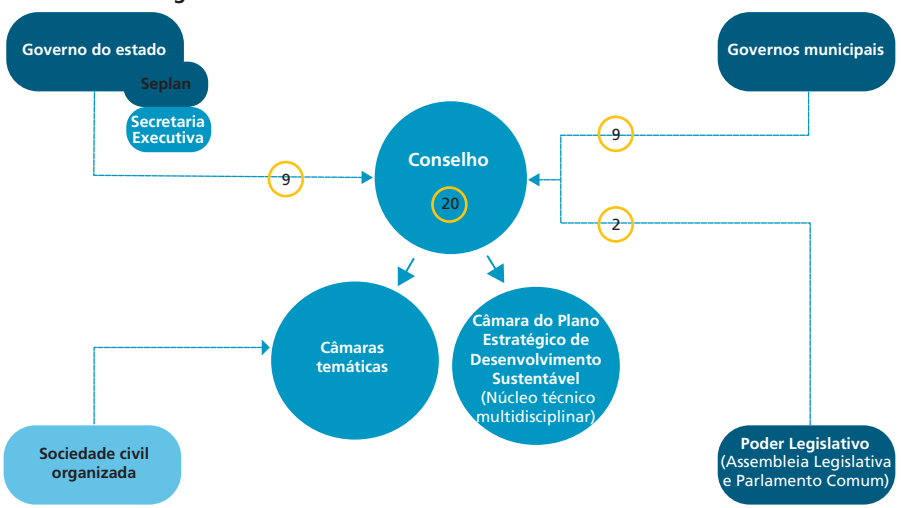
3. Vasconcelos, C. L.; Câmara, G. L. R. *Gestão metropolitana de Natal*: situação atual e desafios. Uma contribuição ao debate de um novo sistema gestor. Natal: Secretaria de Estado do Planejamento e Finanças, 2006.

integram e sequer possui sede fixa. Para seu funcionamento, foram definidas três instâncias de decisão, que atuam na composição da agenda comum:

- mesa diretora – com caráter de execução de suas decisões, é composta por nove membros, sendo seis titulares e três suplentes;
- colégio de comissões – é uma instância intermediária, composta por trinta membros, representa as respectivas câmaras municipais, provisoriamente por meio de comissões que são nomeadas por cada casa legislativa; e
- colegiado pleno – para integrá-lo, basta ser vereador de um dos municípios da região metropolitana (Clementino e Ferreira, 2015).

É importante ressaltar que, no atual arranjo federativo brasileiro, é de responsabilidade do governo do estado a manutenção das instâncias colegiada e executiva de gestão metropolitana. No caso do modelo de gestão da RM de Natal (figura 1), cabe à Secretaria de Planejamento e Finanças (Seplan), a qual é vinculada à coordenação da RM, alocar recursos orçamentários ao planejamento metropolitano e fazer funcionar o conselho. Todavia, o CDMN apresenta histórico de descaso político, pois, desde que começou a funcionar, em 2001, vem passando por longos períodos de inatividade.

FIGURA 1
Modelo de gestão da RM de Natal



Fonte: Clementino e Araújo (2007).

É justamente no aspecto político institucional que se encontra um dos grandes entraves para a consolidação da RM de Natal. A despeito da sua existência formal

definida em lei, o CDMN, que deveria ser um espaço de deliberação acerca das questões metropolitanas, é um órgão esvaziado no que diz respeito ao seu poder decisório. O conselho não é legitimado pelos gestores municipais, que não reconhecem a sua importância e, deliberadamente, esgotam as tentativas de dinamização desse importante instrumento de gestão metropolitana. Estão ausentes iniciativas de coordenação de ações públicas de interesse comum, de convocar as reuniões e de manter ativo um órgão técnico que sirva de suporte para as decisões que poderiam ser tomadas pelo conselho e que, formalmente, deveria estar situado na Secretaria Estadual de Planejamento (Almeida *et al.*, 2015).

Inativo desde 2010, o CDMN foi reaberto pelo governo atual em 2015. Trazia como pauta a necessidade de implementação do Estatuto da Metrópole e a posse de novos conselheiros, incluindo os prefeitos das cidades que integram a RM, um representante da Assembleia Legislativa, um representante do Parlamento Comum e o secretário de estado de planejamento e das finanças. Ainda em 2015, o conselho reuniu-se novamente, desta feita, com o objetivo de deliberar sobre as discussões da reunião de reabertura, criando, para tanto, grupos de trabalho (GTs). Embora na RM de Natal os movimentos em prol da articulação dos entes metropolitanos sejam, como já observado, pouco resolutivos, notou-se, naquele momento, certo empenho por parte do governo do estado em criar ferramentas de gestão para os problemas compreendidos como metropolitanos. Isso foi feito por meio de oito GTs propostos ao CDMN e aprovados, entre os quais destacava-se o do Estatuto da Metrópole, que procurava atender aos dispositivos presentes na Lei nº 13.089/2015, bem como aos prazos por ela determinados.

Foram consensuais os pontos sobre os quais a agenda metropolitana deveria ser pautada: *i)* mobilidade urbana, com ênfase para a qualidade do transporte público, tarifas e deslocamento intrametropolitano, aumento do número de veículos particulares e suas implicações no trânsito; *ii)* segurança pública; *iii)* saneamento básico, isto é, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e destinação de resíduos sólidos; e *iv)* desenvolvimento econômico, com maior destaque para o turismo. Os demais setores econômicos, contudo, não deixaram de ser citados.

Essas iniciativas foram, no entanto, abortadas pela crise política que se instalou no Brasil em 2015 e que resultou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. No bojo da crise, o governo estadual rompeu sua ligação política com o PT e terminou por "silenciar" sobre o tema metropolitano. Desde então, o conselho não se reuniu mais. Os GTs e/ou câmaras técnicas que poderiam corroborar para um direcionamento mais acertado, no que se refere à adoção de estratégias para promover o desenvolvimento integrado dos municípios, foram abruptamente estancados. Os novos GTs, que não chegaram a funcionar, chamavam a atenção

para demandas em diferentes áreas da vida cotidiana das cidades – mobilidade urbana, resíduos sólidos, segurança pública, saúde, educação, segurança alimentar, cidades inteligentes e Estatuto da Metrópole.

Para o entendimento de como ocorre a articulação dos diversos atores que participam da governança metropolitana na RM de Natal, no que se refere às exigências do Estatuto da Metrópole, recorreu-se à pesquisa de campo, com a aplicação de entrevistas com os representantes das institucionalidades mais relevantes do frágil arranjo de governança existente e o acompanhamento das reuniões do CDMN e do fórum de secretários de planejamento da RM, liderado pela Prefeitura de Natal.

As entrevistas estruturadas foram realizadas com os representantes do CDMN, os secretários executivos do CDMN e do Parlamento Comum da RM, com o ex-vereador de Natal que idealizou e criou o Parlamento Comum e com a atual secretária municipal de planejamento de Natal, que coordena o fórum de secretários municipais de planejamento.

A proposta das entrevistas era sistematizar a compreensão dos atores envolvidos no processo de articulação intermunicipal na RM de Natal acerca do ideário da governança colaborativa.[4] Nelas, sobressaiu o consenso de que a integração da RM beneficiaria diretamente as municipalidades e traria vantagens imediatas em termos de captação de recursos e redução de custos na implementação de políticas públicas. Além disso, deixam claro o entendimento de que o processo de governança da RM de Natal carece de fortalecimento e estrutura.

O município de Natal, por sua vez, tem realizado esforços para colocar na agenda local uma promessa de campanha do atual prefeito, a proposta *Natal: cidade integrada*. Sempre ausente nas reuniões do CDMN, Natal, como cidade polo, recentemente, vem exercendo um papel mais proativo no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integrado das cidades, no âmbito econômico, social, ambiental e urbano. Foi criado um fórum de secretários municipais de planejamento da região e iniciou-se um diálogo estruturado com os municípios metropolitanos, buscando possíveis soluções compartilhadas em face do cenário adverso sobre as finanças públicas municipais, que se deterioram rapidamente com a crise.

As reuniões avançaram durante o ano de 2016, coordenadas pela Prefeitura de Natal e tendo como pauta a crise econômica, a necessidade do avanço de iniciativas compartilhadas e a formalização do fórum idealizado. Foram interrompidas, porém, durante o período eleitoral. Em 2017, considerando a reeleição

4. Um arranjo de governo que demanda decisões coletivas orientadas pelo consenso e que permite o fortalecimento da capacidade institucional dos governos. O conceito de governança colaborativa está também associado à governança democrática inclusiva e consensual, no sentido de engajamento dos atores privados e não governamentais na tomada de decisões orientadas pelo consenso.

do prefeito de Natal e a mudança de gestão em alguns municípios, o diálogo foi novamente retomado, capitaneado por Natal, buscando sempre criar uma atmosfera de pacto entre os entes metropolitanos. Nesse momento, entrou em pauta a discussão acerca do planejamento governamental. O início das novas gestões trazia consigo, igualmente, a necessidade de elaboração dos planos plurianuais (PPAs) pelos municípios. Durante as reuniões sobre essa temática, tornou-se consenso a possibilidade de realização de ações comuns em uma perspectiva metropolitana a partir das dificuldades e necessidades relatadas pelos gestores.

Foram realizadas oficinas com a presença de secretários de planejamento e técnicos, nas quais o município de Natal apresentou a sua metodologia de elaboração do PPA Participativo 2018-2021, conferindo destaque à sua proposta participativa, que contou com canais virtuais e presenciais de diálogo com a população. Foi ressaltada a importância da abertura de espaços efetivos de diálogo entre a população e a gestão em cada município.

Com o intuito de identificar nos planos setoriais já elaborados localmente a incorporação da dimensão metropolitana – políticas públicas de interesse comum – com vistas ao PPA 2018-2021, iniciou-se o desenho de uma ação comum. A ideia era, a despeito dos problemas específicos a cada área temática (como mobilidade ou saúde, por exemplo), pensar uma ação ligada ao fortalecimento do planejamento metropolitano. A ação elaborada tem como título *fortalecimento da governança metropolitana*, a ser incorporado em todos os PPAs, e deverá constar nos instrumentos de planejamento governamental de médio prazo de cada município.

Especificamente sobre o PPA de Natal (aguardando aprovação pela Câmara Municipal), a secretária municipal de planejamento de Natal, Glenda Dantas, em entrevista realizada para esta pesquisa, em 9 de julho de 2017, afirmou que:

> essa ação objetiva conceber e desenvolver estratégias para o aprofundamento do planejamento da gestão municipal de Natal, enquanto cidade polo, na sua articulação com os demais municípios da região. As metas relacionadas consistem na elaboração do plano de desenvolvimento *Natal: cidade integrada*; no fortalecimento do fórum dos secretários de planejamento da RM; na criação do fundo municipal de políticas metropolitanas; e no envolvimento de 100% dos municípios da RM de Natal nas discussões sobre as soluções dos problemas comuns, a fim de criar mecanismos e instrumentos legais para promover a governança metropolitana.

Percebe-se que os entraves políticos dificultam o ato de governar, a vontade de vincular os problemas e as atividades de desenvolvimento, provocando fragmentação de ações e ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns, entre outros fatores que dificultam a resolução de problemas metropolitanos. O enfrentamento desses problemas implica a redefinição das relações políticas e o posicionamento dos governos no sistema político local. O relacionamento entre

autoridades metropolitanas não é fácil. Os governos locais e os governos de nível superior muitas vezes entram em conflitos pela busca de poderes pertencentes aos dois níveis, porque querem desenvolver políticas que confrontam com a orientação de uma dessas esferas de governo. No caso dos municípios metropolitanos, o conflito consiste, muitas vezes, no receio de que podem perder autonomia e que, acima de tudo, podem ganhar um competidor ao lado (Almeida *et al.*, 2015).

Sobre o entendimento do que seria uma boa governança metropolitana é reconhecida a necessidade de integração das políticas públicas de escopo mais abrangente (a exemplo das políticas territoriais), a partir da constatação de que existem entraves ao desenvolvimento dos municípios integrantes da RM, entre os quais podem ser citadas a fragilidade ambiental, a desigualdade socioeconômica e a desarticulação política.

Uma das questões fundamentais captadas na pesquisa é a ausência de interação do poder público com a sociedade e o reconhecimento de que "a sociedade está cobrando" respostas para os problemas metropolitanos. Ao mesmo tempo, há o reconhecimento de que é baixa a "consciência metropolitana". O ponto de convergência, nessa questão, recai sobre a importância da participação popular na cobrança feita aos governantes por resultados práticos e efetivos na produção dos bens públicos.

Outra importante questão suscitada sobre a governança metropolitana foi a incapacidade dos atores políticos de tratar coletivamente os problemas comuns. A forma indicada para a superação do problema seria a criação de "janelas de diálogo" entre os municípios. Entretanto, com a inoperância e as dificuldades políticas de funcionamento do CDMN, os problemas que afetam os municípios se tornam mais graves, uma vez que esses canais são praticamente inoperantes. A despeito de preocupações com a participação social como elemento importante no dimensionamento da questão urbano-regional não há conscientização dos governantes de que a governança compartilhada seja um bom negócio, o que concorre para o entendimento de que a integração dos municípios e o compartilhamento das responsabilidades propostos pelo Estatuto da Metrópole ainda se encontram no campo das utopias.

A criação de mecanismos facilitadores da integração metropolitana pode servir tanto para suscitar a cooperação entre os municípios, no sentido de incentivar os entes federados a agirem em favor do interesse comum, quanto para a coordenação das políticas públicas setoriais que venham a ser implementadas com vistas à resolução dos problemas de escala metropolitana. Vale salientar, contudo, que a criação desses instrumentos não garante que os entes municipais venham a se engajar e agir em cooperação, tampouco que deles se possam extrair resultados satisfatórios. Uma proposta de governança colaborativa tem por princípio a mo-

bilização de diferentes atores (políticos e sociais). Com a colaboração direta dos atores envolvidos, possivelmente, as discussões sobre o marco regulatório proposto pelo Estatuto da Metrópole tornar-se-ão mais democráticas e participativas, com a cooperação social e a escuta da sociedade.

Pensar em mecanismos de desenvolvimento institucional e integração territorial por meio de gestão para a RM de Natal, todavia, perpassa a compreensão do nível de integração das cidades que a compõem. Requer, sobretudo, um grau de articulação abrangente das instituições de planejamento e gestão e entre os entes municipais. Além disso, requer o fortalecimento dessas instituições em suas instâncias competentes, a fim de garantir uma sustentabilidade em futuro não próximo. Como visto, um dos problemas cruciais da governança metropolitana da RM de Natal ainda é a ausência de uma estrutura de coordenação e planejamento. Os instrumentos criados por lei não funcionam e não há nenhum interesse, por parte do governo do estado, em colocá-los em prática.

4 AS CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DO PLANO NATAL METRÓPOLE 2020

Tratando especificamente do planejamento urbano de caráter metropolitano – ou seja, aquele que necessariamente envolve interesses comuns e ações integradas no território por parte dos governos e da sociedade –, o Estatuto da Metrópole indica a necessidade e a prevalência do PDUI sobre os demais instrumentos de gestão. A RM de Natal, nesse ponto, estaria, em tese, alinhada com a lei, uma vez que o governo estadual elaborou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal Metrópole 2020.

O Plano de 2007 procurou estar em sintonia com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), formulada pelo governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e fundamentou-se na visão do desenvolvimento sustentável, conforme tratado por Buarque e Lima (2005). Ou seja, utilizou a metodologia da multidimensionalidade na abordagem do problema metropolitano e adotou como fundamentos:

- a dimensão socioambiental como conceito estratégico primaz na visão de futuro;
- a sustentabilidade entendida como crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental;
- ações de promoção econômica e de desenvolvimento territorial necessariamente articuladas com ações nas áreas de vulnerabilidade social e ambiental; e
- a expansão urbana condicionada à implantação da infraestrutura, sobretudo de saneamento, associada à disponibilidade hídrica da região.

Nesse sentido, o plano se propôs a formular diretrizes para o ordenamento físico-territorial; indicar projetos estratégicos (transportes, saneamento, intervenções urbanísticas); e apresentar proposta de modelo de gestão e indicadores de acompanhamento para a área metropolitana, obedecendo à sequência lógica de atividades que articulam a análise técnica com a reflexão coletiva da sociedade e das lideranças regionais e utilizando vários métodos e recursos técnicos e diferentes mecanismos e meios de envolvimento dos atores (Buarque e Lima, 2005).

Os procedimentos metodológicos adotados contemplaram uma forte relação entre os trabalhos técnicos e as discussões políticas (relação técnico-política), que se expressavam numa "rede de atividades" em que os trabalhos desenvolvidos pela equipe técnica eram discutidos e validados por uma comissão constituída pelo governo estadual e composta por 21 diferentes segmentos da sociedade civil organizada – a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), do Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (Fiern) etc. Ao lado desses momentos de discussão e validação, também foram realizadas reuniões e oficinas com lideranças e representantes de atores políticos relevantes, como audiências públicas em todas as câmaras municipais das áreas metropolitanas.

A perspectiva da interdisciplinaridade com a qual o conceito de desenvolvimento sustentável é abordado tratou do ordenamento territorial (dimensão físico-territorial) a partir das múltiplas e interdependentes relações entre o espaço físico da metrópole – modo de crescimento, produção e apropriação do solo – e fatores condicionantes relacionados principalmente às características ambiental, sociocultural, econômica e demográfica.

As temáticas abordadas incorporaram metodologias específicas (a exemplo da morfologia urbana, demografia, dinâmica do mercado imobiliário e outras), porém, todas as análises foram articuladas em torno dessa metodologia e do acúmulo de estudos e pesquisas do Observatório das Metrópoles/Núcleo Natal. Muitas das ideias aqui apresentadas são fruto de trabalho coletivo, debatidas e formuladas nos seminários de imersão da equipe técnica do plano e durante os momentos de diálogo com atores políticos e sociais, conforme a metodologia com que o plano foi elaborado. Os seminários de imersão eram momentos de integração entre as várias equipes na preparação de produtos intermediários, após validados pelos atores políticos e sociais.

Inicialmente, buscou-se explicitar o papel historicamente desempenhado, no processo de formação e expansão da rede urbana do Rio Grande do Norte, pela capital e pelos municípios que atualmente configuram a RM de Natal. Destacam-se aí os elementos naturais que condicionam, e se redefinem, no processo econômico e social de ocupação urbana e territorial da RM de Natal.

Em seu diagnóstico, o documento denominado Natal Metrópole 2020[5] sintetiza, em cinco dimensões, a situação da RM de Natal naquele momento (Clemetino e Araújo, 2007):

- dimensão ambiental: um ambiente muito especial;
- dimensão físico-territorial: uma metrópole em formação;
- dimensão econômica: uma metrópole dinâmica e em plena transformação;
- dimensão social: uma metrópole desigual; e
- dimensão político-institucional: uma frágil institucionalidade.

Na dimensão físico-territorial, o diagnóstico identificou os três eixos, ou zonas, que definem o macrozoneamento econômico do espaço metropolitano: *i)* a zona 1, do eixo central dos serviços; *ii)* a zona 2, do turismo; e *iii)* a zona 3, das atividades rurais e interiorizadas. Nesse contexto, são apontadas as principais tendências de ocupação e expansão da RM de Natal, especialmente quanto a habitação, turismo e instalação de grandes equipamentos. Na configuração do espaço litorâneo da RM de Natal, ao mesmo tempo que o turismo articula zonas de predominância, também concorre para reforçar a centralidade da capital e a fragmentação entre os municípios que integram a região.

A leitura territorial, análise dos processos de formação e crescimento da mancha metropolitana, foi feita por intermédio de imagens de satélite. A evolução do período 1970-2006 foi viável para os anos de 1977, 1984, 1989, 1992, 2001, 2004 e 2006. Explicita as expressões e tendências futuras de expansão por meio da identificação dos vetores de crescimento, relacionando-os às dinâmicas de integração física e funcional da metrópole. Dois movimentos de ocupação e expansão urbana foram vistos naquele momento: *i)* a ocupação extensiva – para onde se estende a moradia precária, do loteamento irregular aos conjuntos residenciais, além dos equipamentos e redes de infraestrutura que articulam e conferem especificidades ao processo de periferização na RM; e *ii)* o movimento de ocupação intensiva, que evidencia as áreas estratégicas do mercado imobiliário, destacando-se as de adensamento e verticalização.

A partir da mancha metropolitana (identificada pela análise de imagens aerofotogramétricas de 2006), desenvolveu-se a leitura do uso e da ocupação do espaço metropolitano, que resultou no zoneamento da ocupação urbana existente, de onde se destacam: *i)* áreas especiais de proteção ambiental, moradia e patrimônio histórico e cultural que exigem medidas e instrumentos especiais de planejamento e gestão; *ii)* áreas residenciais consolidadas, ou seja, que apresentam pouca tendên-

5. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal (Natal Metrópole 2020) – concluído em 2008 por equipes da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), coordenadas, respectivamente, por Tânia Bacelar e Maria do Livramento Clementino – foi contratado pelo governo do Rio Grande do Norte, pela Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec)/UFRN e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento (Fade)/UFPE.

cia de transformação, vistas na relação entre tipologia (conjuntos habitacionais, edifícios verticalizados) e dinâmica do mercado imobiliário; *iii)* áreas potenciais para expansão urbana, visualizadas na escala metropolitana e, portanto, necessárias de aprofundamento na escala do município; *iv)* áreas de interesse econômico, destacando-se as de interesse turístico, de comércio e serviços e industriais; e *v)* a diversidade das áreas rurais.

Buscando compreender o suporte da infraestrutura instalada na RM de Natal, a análise territorial fez a identificação dos problemas e apontou soluções para a rede viária e o sistema de transporte regional, rede de esgotamento sanitário e de abastecimento d'água, rede de drenagem e sistema de coleta e tratamento de resíduos sólidos. Diferentemente do que sugerem Pujadas e Font (1998, p. 35-36), o plano não tratou de outros elementos, a exemplo de um setor de logística e da rede de telecomunicações.

Concluindo a leitura do território metropolitano, potencialidades e fragilidades foram identificadas na dimensão físico-territorial, visando à formulação de diretrizes e propostas de ocupação e expansão urbana sustentáveis.

As potencialidades do desenvolvimento da região estão expressas na sua história, no contexto do presente, nos estrangulamentos e nas potencialidades de seu desenvolvimento. Decorrem da história do estado, da evolução recente da sua economia, que criou as bases de seu futuro. Os prováveis impactos espaciais interferirão, principalmente, no aproveitamento das potencialidades turísticas ou no enfrentamento dos estrangulamentos endógenos da própria economia estadual, particularmente do setor industrial que projeta a implantação de unidades industriais no litoral oriental (polo construído pela Petrobras em Guamaré), mas que certamente modificará a demanda no setor serviços da região. O projeto do aeroporto e sua associação com uma área de livre comércio exigirá novos padrões de competitividade e crescimento das demandas por qualidade ambiental. A expansão do turismo em direção ao litoral norte e a mudança no perfil do turista estrangeiro fazem parte dos condicionantes endógenos de um novo cenário para a RM de Natal nos próximos quinze anos.[6]

As principais potencialidades da RM de Natal são a sua posição estratégica em relação ao continente europeu; a paisagem natural; as reservas ambientais (mananciais); a liderança em pesquisa científica e espacial e em escolaridade; e a liderança estadual de capacidade instalada no setor terciário.

6. Vale lembrar que uma das características importantes da economia do Rio Grande do Norte é o relevante papel desempenhado pelo setor público, e que a RM de Natal e particularmente a capital têm se beneficiado com os investimentos patrocinados pelo Estado, que têm promovido fortemente o crescimento econômico estadual. Essa é uma tendência que, na ausência de outras, irá se perpetuar. Num passado recente, importantes movimentos da economia brasileira tiveram fortes repercussões no Rio Grande do Norte. Tendências da acumulação privada, reforçadas pela sempre presente ação estatal, fizeram surgir e desenvolver diversos subespaços, dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos de dinamismo em grande parte responsável pelos elevados índices apresentados pela economia potiguar e da capital nas últimas três décadas.

No entanto, a RM de Natal padece de grandes e diversos problemas. Estrangulamentos prejudicam a qualidade de vida e comprometem o seu desenvolvimento, entre os quais se destacam a pobreza e a exclusão social de grande parcela da população e as baixas condições de habitabilidade, notadamente a inadequação habitacional por infraestrutura. Isso termina por reduzir a competitividade de sua economia, da economia do turismo, principalmente, do turismo de origem internacional.

No processo de desenvolvimento metropolitano, o planejamento para o (re)ordenamento territorial é essencial, uma vez que repercute no processo de ocupação do solo e também na distribuição das atividades no território e, em extensão, pode contribuir para o processo de equidade socioeconômica e de preservação cultural e ambiental. Pujadas e Font (1998, p. 35-36) afirmam que a grande complexidade das dinâmicas metropolitanas impõe que o planejamento territorial, urbanístico ou setorial apresente uma diversidade enorme de situações a serem matizadas. Os autores recorrem a quatro grandes temas, presentes praticamente em todas as experiências de ordenamento metropolitano: a distribuição adequada dos assentamentos urbanos; a modernização da base produtiva; as intervenções em matéria de infraestrutura e equipamentos, destinadas tanto a garantir uma satisfatória qualidade de vida como o funcionamento adequado da atividade produtiva; e finalmente a preservação do espaço não urbanizável e o tratamento dos temas do meio ambiente.

Convém ressaltar que qualquer proposta de (re)ordenamento territorial deve ser respaldada não apenas no diagnóstico ambiental, projetos estruturadores implantados e a serem implantados, projeções demográficas e tendências de uso e ocupação do solo, mas também em marcos conceituais que fundamentem as suas recomendações. No caso específico de Natal foram consideradas: *i)* dimensão socioambiental como conceito estratégico primaz na visão de futuro; *ii)* sustentabilidade entendida como crescimento econômico com inclusão social e proteção ambiental; *iii)* ações de promoção econômica e de desenvolvimento territorial necessariamente articuladas com ações nas áreas de vulnerabilidade social e ambiental; e *iv)* expansão urbana condicionada à implantação da infraestrutura, sobretudo de saneamento, associada à disponibilidade hídrica da região.

Para Natal, a organização física territorial da mancha principal foi orientada pela articulação de três eixos, como relacionado a seguir.

1) Eixo da globalização da economia metropolitana, tendo o aeroporto de São Gonçalo do Amarante como referência de estruturação territorial associado à ideia de implantação de um novo distrito industrial (concebido como área de livre comércio) e de um setor de logística vinculado às atividades de carga e descarga de mercadorias. O aeroporto

foi inaugurado em 2014, para a Copa do Mundo, e até o momento nenhum outro projeto de desenvolvimento local ou regional foi associado a ele, mesmo considerando seu enorme potencial de desenvolvimento econômico. Dada a sua dimensão e escala, seria capaz de reverter as tendências de expansão de Natal do eixo sul para o norte.

2) Eixo do conhecimento e da inovação, tendo o Instituto Internacional de Neurociências como referência de estruturação territorial. Trata-se de um projeto arrojado, ligando a produção de conhecimento à alta tecnologia, mas, até o presente, sem grandes desdobramentos.

3) Eixo do meio ambiente, tendo o rio Potengi em sua dimensão metropolitana, o Parque das Dunas e as lagoas como referências de estruturação territorial. Merece atenção especial e acompanhamento pelos poderes públicos e pela sociedade, dada a fragilidade ambiental de Natal e seu entorno. Um dos problemas cruciais é a gestão da água, uma vez que é onde se encontram os mananciais subterrâneos que abastecem a cidade e outros municípios do Rio Grande do Norte.

A ocupação do espaço metropolitano, como já dissemos, foi pensada nos vetores competitividade e habitabilidade, e voltada ao interesse do cidadão, ao território, à economia e à gestão. Nesse sentido, fortalecer a região, integrar as sedes municipais e minimizar suas diferenças, fazendo a articulação entre esses três eixos, tem o sentido de reverter a tendência de forte centralidade e mesmo de macrocefalia urbana de Natal – ou, melhor dizendo, reverter sua configuração pelo transbordamento de arcos sucessivos construídos no tempo pela integração funcional e urbana com sustentabilidade ambiental, social e econômica, regional, combater a pobreza e, ainda, no caso do seu *hinterland* rural, promover o empoderamento local.

Esse caminho percorrido no planejamento do território metropolitano potiguar permitiu chegar às diretrizes essenciais que deveriam orientar as políticas, programas e projetos no horizonte de 2020. No entanto, sem continuidade na esfera política e jurídica, o Plano Natal Metrópole 2020 tornou-se apenas mais um documento. Apresentado pelo governo estadual ao Conselho Metropolitano em 2008, não teve desdobramentos nos governos seguintes, muito embora, de alguma forma, tenha servido para justificar demandas junto ao governo federal, dentro dos projetos do PAC e das propostas de mobilidade urbana da copa 2014. No entanto, não foi utilizado para orientar a enorme expansão imobiliária provocada pela implementação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), a partir de 2009, o que gerou enormes vazios urbanos e acelerou o processo de periferização e dispersão urbana.

De todo modo, houve uma antecipação do planejamento governamental na escala metropolitana que poderia, se atualizado o Plano Natal Metrópole 2020, reorientá-lo à realidade do presente e, assim, cumprir as exigências do Estatuto da Metrópole. De certo modo, a RM de Natal está alinhada com o estatuto no que diz respeito ao plano – e é nesse sentido que a implementação do Plano Natal Metrópole 2020 faz falta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica recente do aglomerado urbano de Natal sugere a continuidade de seu processo de metropolização: uma área urbana transformada em metrópole pelos resultados de uma reestruturação produtiva incentivada pelo Estado e por uma economia subsidiada por fortes investimentos públicos em infraestrutura. A cidade apresenta desenho territorial descontínuo, fragmentado e desintegrado que tende a articular-se e a consolidar-se espacialmente por meio de uma malha infraestrutural básica, principalmente a rodoviária, interligando áreas e equipamentos estratégicos. Em Natal, o processo de metropolização já é visível, com tendência à sua continuidade. De certa forma, a dinâmica urbana está influenciada pelo peso funcional da sua situação político-administrativa como capital estadual.

No campo político-institucional, a realidade aponta para a fragilidade dos instrumentos de gestão. A explicação para esse problema situa-se no campo da política (Almeida *et al*., 2015; Clementino e Ferreira, 2015).

Primeiro, o governo estadual tem relegado o tema metropolitano a segundo plano, indiferente ao seu papel de coordenação e intermediação entre os gestores municipais, não garantindo as condições necessárias para o funcionamento dos instrumentos de gestão, particularmente, no que se refere à implementação do Estatuto da Metrópole.

Segundo, na medida em que o sistema federativo brasileiro garante autonomia administrativa e financeira aos municípios, termina dificultando a cooperação intermunicipal e limitando a possibilidade da gestão metropolitana. Nesse caso específico, só muito recentemente a Prefeitura Municipal de Natal atenta para soluções mais amplas e complexas acerca dos problemas de interesse comum, mobilizando gestores para pactuar uma proposta de planejamento integrado.

Os municípios ainda não estão afeitos à utilização de mecanismos capazes de incorporar formas de gestão compartilhada, como os consórcios. A falta de recursos financeiros para subsidiar as ações conjuntas, as dificuldades de negociação entre as partes, bem como a inexistência de uma coordenação que seja reconhecida e legitimada pelos entes municipais são aspectos que evidenciam claramente a dificuldade de cooperação entre os gestores metropolitanos.

Terceiro, falta apoio legislativo. Apesar de existir na assembleia uma bancada metropolitana, isto é, deputados com alta concentração de votos nos municípios da RM de Natal, a ação legislativa deles é completamente alheia a essa realidade (Andrade, 2015). Por sua vez, o Parlamento Comum, em sua mobilização, nunca conseguiu ultrapassar a mera discussão de uma agenda. O comportamento parlamentar dos vereadores e mesmo dos deputados ainda é "paroquialista", extremamente focado em sua base eleitoral. Soma-se a isso o fato de a Assembleia Legislativa ser a fonte de um dos principais problemas da RM de Natal: a ampliação de sua composição. Desconsiderando critérios técnicos, são atendidos apenas interesses eleitorais dos proponentes. Disso resulta uma região com um nível de integração muito baixo, o que dificulta cada vez mais a existência da cooperação indispensável à gestão da metrópole. Dessa forma, se a RM de Natal formalmente configurada não se superpõe ao território metropolizado, dificultando a existência de um sistema de governança que sirva de base a essa aproximação, isso torna ainda mais difícil a consolidação da gestão metropolitana.

As práticas de governança, como apontou Antier (2005), são importantes para a identificação e a existência da metrópole por uma série de razões. Entre as quais estão:

1) À medida que evolui populacional e funcionalmente, ocorre na RM um aumento das demandas e problemas sociais, o que pede uma multiplicidade de mecanismos de resolução e participação.
2) O Estado é ineficiente na hora de prover essas demandas, particularmente no nível local de governo, o que faz necessária uma cooperação público-público e público-privado.
3) Esforços governamentais e não governamentais, se aliados, podem atuar de forma mais satisfatória nos processos de marginalização e exclusão social.

Para Borja e Castells (2004, p. 290-291), entre os problemas que aparecem com frequência na análise da gestão das regiões metropolitanas estão:

> a) o medo dos municípios que formam a região metropolitana perderem sua autonomia em favor de uma instância superior; b) a resistência dos níveis superiores, pois a existência de um organismo metropolitano é vista como uma oposição, especialmente quando as autoridades correspondem a orientações opostas; c) a proliferação de organismos administrativos, resultando muitas vezes no aumento da burocracia e dos gastos públicos; d) o *deficit* democrático. Não existe pressão cidadã para a resolução dos problemas metropolitanos. Os organismos supramunicipais, por não terem sido eleitos de forma direta, são percebidos pelos cidadãos como algo fora do controle; e) a definição adequada para o escopo da metrópole;

> f) o princípio de eficiência na gestão dos serviços (...); g) a necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores que intervêm no território metropolitano; e h) recursos financeiros inadequados.

Como vimos, um dos problemas cruciais da governança metropolitana da RM de Natal é a ausência de uma estrutura de coordenação e planejamento. Os instrumentos criados por lei não funcionam e não há interesse, por parte do atual governo do estado, de seguir as orientações do Estatuto da Metrópole, muito menos de transformar, adequar e atualizar o Plano Natal Metrópole 2020 em um recurso de planejamento que garanta uma ação governamental eficiente no sentido da resolução dos problemas de interesse comum que a cada dia se agravam mais.

A fragilidade institucional da RM de Natal e a inexistência de um projeto metropolitano capaz de gerar uma ação coletiva que possibilite uma cooperação entre os governos subnacionais e a formação de uma consciência colaborativa e cidadã têm dificultado a solução dos problemas de interesse comum, impondo limites e desafios para uma gestão compartilhada. Os "pactos territoriais" até então estabelecidos padecem ainda de sérias fragilidades, pois requerem a todo momento sua repactuação provocada por conjunturas político-partidárias e por interesses eleitoreiros.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. de S. B. *et al*. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. *In*: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). **Natal**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

ANDRADE, I. L. de. Localismo e geografia social do voto nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Natal. *In*: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). **Natal**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

ANTIER, G. **Les stratégies des grandes métropoles:** enjeux, pouvoirs et aménagement. Paris, Armand Colin, 2005.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global**: la gestión de las ciudades en la era de la información.7. ed. Madrid, Taurus, 2004.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015. Seção 1.

BUARQUE, S. C.; LIMA, R. **Manual de estratégia de desenvolvimento para aglomerações urbanas**. Brasília, Ipea, 2005.

CLEMENTINO, M. L. M. A região metropolitana e o Parlamento Comum: a carta de vereadores da Grande Natal. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, PUC, v. 8, 2004.

CLEMENTINO, M. L, M.; ARAÚJO, T. B. (Coords.). **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável da Região Metropolitana de Natal**. Natal, Seplan. (9 Produtos). 2007.

CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Org.). **Natal***:* transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. **Natal**: uma metrópole em formação. São Paulo, EDUC, 2009.

FIRKOWSKI, O. Por que as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan./jun., 2012.

FRANÇA, R. S. **A dispersão urbana na região metropolitana de Natal**: novas espacialidades e velhas contradições. 2016. Tese (Doutorado) – UFRN, Natal. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MOURA, R.; PEGO, B. **Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul e novas configurações**. Brasília, Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2203).

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y Planificación territorial**. Madrid: EditorialSintesis, 1998.

SOUZA, A. **Políticas públicas territoriais**: cooperação intermunicipal e gestão metropolitana. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

CAPÍTULO 14

ADEQUAÇÕES, AVANÇOS E DESAFIOS DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

José Antonio Viana Lopes[1]
Yata Anderson Gonzaga Masullo[2]

1 INTRODUÇÃO

Instituir uma região metropolitana (RM) significa assumir uma nova forma de relacionamento institucional e político, que se refletirá em todas as instâncias e escalas dos poderes públicos envolvidos. Se não for desse modo, a região não terá de fato funcionalidade, nem sentido. No entanto, não existe um modelo apriorístico que possa ser adotado sem restrições ou ajustes. Por sua vez, há uma infinidade de possibilidades de ajustes e adequações que podem ser empregadas para dar conta da complexidade institucional, política, social e territorial em uma região cujos atores estejam dispostos a integrar seu planejamento e compartilhar sua gestão.

Esses ajustes e adequações na configuração do arranjo institucional de uma região metropolitana podem fortalecer ou fragilizar seu sistema de gestão compartilhada. O desafio que se faz presente nesse processo de efetivação de nossas metrópoles é o de planejar de modo flexível e não racionalista, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é frequentemente sabotado pelo inesperado, o que torna qualquer planejamento , ao mesmo tempo, necessário e arriscado (Souza, 2010).

A forma de se enfrentar esses desafios consolida o paradoxo que vivemos, de institucionalização, mas não de efetivação dessas regiões como de fato metropolitanas. Reconhecemos, então, essas regiões como RMs de papel, onde, mesmo delimitadas e institucionalizadas, não são estruturadas com um sistema de governança capaz de efetivá-las, como exige o art. 8º do Estatuto da Metrópole e como necessita a sociedade.

1. Secretário adjunto de assuntos metropolitanos na Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Estado do Maranhão (Secid). *E-mail*: <joseantonioarq@gmail.com>.

2. Assessor especial da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (Saam) e pesquisador do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc). *E-mail*: <yanderson3@hotmail.com>.

A Região Metropolitana da Grande São Luís conta com uma população de 1.605.305 habitantes, concentrando 39,4% do produto interno bruto (PIB) do estado do Maranhão (Maranhão, 2016). No entanto, ainda apresenta problemas estruturais, como a desigualdade de renda, com aproximadamente 9% da população vivendo abaixo da linha de extrema pobreza; alto *deficit* habitacional, com cerca de 20% da população residindo em aglomerados subnormais (IBGE, 2010); aumento dos problemas de mobilidade intermunicipais, com uma frota que supera 370 mil veículos; bem como indefinição das divisas municipais, problema que gera diversos transtornos, a exemplo da sobreposição de taxas e impostos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), além de equívocos e imprecisão na prestação de serviços ligados a saúde, educação, energia, abastecimento de água, coleta de lixo e esgoto, entre outros.

Além de todos os problemas decorrentes do processo de urbanização acelerada e desigual, nas últimas décadas as municipalidades viram frustradas as tentativas de articular ações e compartilhar responsabilidades em função de lacunas no arcabouço legal de criação e no processo de institucionalização e efetivação da RM da Grande São Luís.

Atualmente, a capital do estado, São Luís, e os municípios de Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, São José de Ribamar, Bacabeira, Rosário, Santa Rita, Axixá, Morros, Cachoeira Grande, Presidente Juscelino e Icatu compõem a RM e sofrem com os impactos da forte interação econômica, social e urbana, sem contar ainda com um sistema consistente de planejamento e gestão metropolitana compartilhada que minimize os riscos dessa interação e apresente soluções para os problemas vividos pela população.

Nesse sentido, demonstra-se a necessidade de seguir avançando com adequações nos arranjos de governança metropolitana de forma sistêmica e relacional, abrangendo as descontinuidades, temporalidades, escolaridades e processos históricos da dinâmica territorial, e levando em consideração as articulações e as interações internas e externas existentes entre as dimensões sociais do território (Saquet, 2007).

Esse texto se propõe a analisar e caracterizar as transformações institucionais ligadas à otimização da gestão da Grande São Luís, relacionando-as com as metamorfoses territoriais decorrentes do planejamento urbano e das recentes propostas de efetivação da gestão metropolitana compartilhada, à luz do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Parte-se da hipótese de que, nesse novo cenário de reconfiguração territorial em curso, almeja-se a instituição de novos padrões e especificidades em relação às suas formas, funções e comportamentos urbanos, com impactos na ordem social-urbana e nos padrões de estratificação social e desigualdade socioeconômica, intimamente associados a questões históricas e políticas.

Realçando os aspectos institucionais, muitas vezes preteridos por estudos que privilegiam os aspectos econômicos na produção da cidade, tomaremos como referências importantes nessa análise alguns fatores que expressam o nível de articulação e efetividade do arranjo de gestão metropolitana, ligados às relações entre o governo do estado e as municipalidades; ao número, às atribuições e à posição dos órgãos de gestão em diferentes níveis (dentro das estruturas do estado e das municipalidades); ao aprendizado institucional sobre o tema; e, por fim, à existência de ações efetivamente integradas de intervenção sobre os problemas metropolitanos.

Para tanto, estrutura-se, na primeira parte do texto, um relato sobre o ambiente, as negociações e as iniciativas que configuraram um primeiro período da RM da Grande São Luís (1989-2014), identificando os fatores que deflagraram a sua inoperância. Na segunda parte, caracterizam-se os avanços e as adequações institucionais ocorridas na Grande São Luís a partir de um novo contexto político-institucional e de diretrizes e critérios estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole (2015-2017). E por fim, na última parte do texto, apresentam-se os desafios a serem enfrentados pela nova configuração instituída e as ações estratégicas necessárias para sua efetivação.

Com essa estrutura, pretende-se registrar os momentos em que se colocou em pauta a criação das estruturas de gestão compartilhada da Grande São Luís, mapeando o processo de elaboração e proposição de São Luís como uma metrópole.

2 A INVENÇÃO DE UMA METRÓPOLE

Entre as décadas de 1980 e 1990, assistiu-se a um processo de urbanização acelerada na capital maranhense, devido a fatores que atraíram um grande contingente populacional para o município de São Luís, como a política territorial vinculada ao programa Grande Carajás, a partir da instalação da Vale do Rio Doce e da Alumar,[3] que transformaram a região em polo de atração de mão de obra e empreiteiras.

Nesse período, a expansão urbana foi mais rápida que a instalação de infraestrutura necessária à qualidade de vida nos novos bairros, resultando em grandes vazios urbanos, assentamentos não planejados, espaços públicos reduzidos e aumento da demanda por transporte e saneamento.

No entanto, essa urbanização induzida pelo poder público está associada a um aumento no número de pessoas que vivem e trabalham informalmente na cidade, especialmente as que moram em áreas da periferia urbana. A região passou por um intenso processo de periferização nesse período, com

3. Consórcio de Alumínio do Maranhão S. A.

recortes espaciais que seguiram a lógica da ocupação de terras públicas, áreas com restrições à ocupação (sujeitas a inundações, encostas, de vegetação nativa ou matas ciliares) ou glebas não ocupadas.

> Esses projetos com um discurso desenvolvimentista provocaram também um deslocamento de um grande contingente populacional do interior do estado e de outras regiões para a capital maranhense, induzindo, desse modo, uma ampliação do setor de serviços. Os complexos industriais que se instalam no Maranhão, apesar do seu grande investimento, não disponibilizam na mesma medida o número de empregos diretos no estado e na sua capital, São Luís (Moreira, 2013, p. 40).

No desenrolar desse processo, foram realizadas várias tentativas de levantar a discussão sobre a gestão de uma cidade que crescia a um ritmo acelerado, que ia de encontro aos outros municípios da ilha, entretanto, as medidas adotadas fracassaram, do ponto de vista prático.

Assim, a invenção da região metropolitana – no sentido de que consistia em criar o novo sem contar com referências consistentes na realidade brasileira – se caracterizava como um processo não linear de longo prazo, o qual, pelo menos do ponto de vista dos movimentos sociais, constituiu um discurso importante sobre o desenvolvimento urbano de São Luís desde o final da década de 1980. Quase uma metanarrativa sobre nossa condição urbana, no sentido dado por Brenner e Schmid (2015).

Em 1987, o Fórum de Debates sobre a Grande São Luís, organizado pela Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Urbano, propõe a Carta de Urbanismo da Grande São Luís, documento que incluiu a "metropolização" como tema das reivindicações da sociedade. Essa demanda seria encampada pela Constituição Estadual dois anos depois.

Criado na Constituição Estadual de 1989, só no final da década de 1990 foi elaborado o projeto de lei complementar (PLC) que definiria a abrangência, a organização e as funções da RM da Grande São Luís. Esse projeto, de autoria do deputado Francisco Martins, seria aprovado em 1998, por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 038, e englobaria os municípios da ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa). Esse dispositivo, além de instituir a RM, criava o Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (Coadegs).

Em 2002, a Prefeitura de São Luís cria a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (Sadem).[4] Até o momento, esta se configura como o único órgão municipal com atribuições relativas à gestão metropolitana. A Câmara Municipal de São Luís criou, em 2013, a Comissão de Assuntos

4. Por meio da Lei nº 4.128, de 23 de dezembro de 2002, sancionada pelo prefeito Tadeu Palácio.

Metropolitanos,[5] uma comissão permanente que tem atuado eventualmente ao longo do processo de discussão da região metropolitana.

Cinco anos se passaram sem que ocorresse a instalação do conselho previsto na LCE nº 038/1998. Em 2003, foi aprovada a LCE nº 69/2003, de autoria do deputado Alberto Franco, que dava nova estrutura à RM, acrescentando o município de Alcântara, além de reconfigurar a composição do Coadegs e propor a criação de uma autarquia estadual e do fundo de desenvolvimento da região, que foram vetados pelo Poder Executivo estadual.[6]

Nessa época, as discussões sobre a formação da Grande São Luís foram retomadas, mas, centradas no debate sobre a definição das divisas municipais (principalmente entre São Luís e São José de Ribamar), terminaram por não avançar. Seja por falta de vontade política do governo estadual, seja por desconhecimento sobre as estruturas e práticas de gestão metropolitana, ou ainda pela falta de referências claras na política urbana nacional para as metrópoles, criou-se o argumento de que a RM da Grande São Luís seria inviável enquanto persistissem os problemas e as indefinições entre as divisas municipais.

Por várias vezes, tentou-se enfrentar a questão das divisas municipais, desde os eventos coordenados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a participação dos municípios (com destaque para a atuação da Sadem) e da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (Alema), por intermédio da sua Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional, em 2005.

O debate, naquele momento, acabou direcionado para os contextos das municipalidades, que, orientadas pela Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, e pela atuação do Ministério das Cidades, tentavam implementar processos de planejamento participativo para a revisão ou a elaboração de seus planos diretores. Somente em 2010, houve a definição da linha operacional de divisa entre os municípios da ilha do Maranhão, apoiada pelo Imesc, utilizada até o momento e tomada como base para uma nova tentativa de instituição legal dos limites intermunicipais na Grande São Luís, em curso.

Retomando o protagonismo da sociedade civil sobre o tema, em 2007, o Centro de Defesa Padre Marcos Passerini (CDMP) organizou o seminário Região Metropolitana da Grande São Luís – Impasses e Implicações para as Políticas Públicas, colocando em discussão aspectos do processo de metropolização e elaboração de políticas públicas para a região.

Entre 2008 e 2010, algumas instituições da sociedade civil organizada, articuladas pelo Sindicato dos Engenheiros do Estado do Maranhão (Senge), apoiado

5. Criada pela Emenda Modificativa nº 5/2013, da Resolução nº 337/1983.
6. Para mais informações, ver Mensagem nº 136/2003. Veto parcial da LCE nº 69/2003.

pela Federação Nacional dos Engenheiros (FNE) e pela Universidade Estadual do Maranhão (Uema), retomaram e fortaleceram as discussões em novas bases. Para isto, lançaram a Carta metropolitana da Grande São Luís (2008), propondo e instituindo o Fórum Metropolitano da Grande São Luís, o qual chegou a realizar dois grandes encontros: em novembro de 2008, em São José de Ribamar, e em novembro do ano seguinte, no município de Paço do Lumiar.

Essa iniciativa agregou órgãos públicos diretamente relacionados com o tema, como a Sadem, representando a Prefeitura de São Luís, gestores e representantes dos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar. No entanto, mais uma vez a deficiência nas articulações políticas entre as municipalidades (em particular da cidade-polo, São Luís) e o governo do estado limitou os resultados do movimento. Também as muitas demandas, em diferentes áreas (saneamento, resíduos sólidos, mobilidade e segurança pública), diluíram os esforços e retiraram o foco das necessárias estruturas de gestão que precisavam ser criadas.

De todo modo, o governo do estado precisava dar respostas sobre o tema, que, nesse momento, tomava a dimensão de uma demanda social e política. Com isso, cria-se a Saam, por meio do Decreto nº 27.209, de 3 de janeiro de 2011, vinculada à Casa Civil. Nesse momento, a Saam agregou em sua equipe parte dos profissionais ligados à diretoria do Senge que acumulavam a experiência das discussões do Fórum Metropolitano da Grande São Luís.

No entanto, apesar de articular a criação de um Comitê Estadual de Política Metropolitana para a definição das diretrizes de implantação da gestão metropolitana, contando para isso com a colaboração do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), a secretaria adjunta não possuía as atribuições de órgão executivo que caracterizam uma agência metropolitana, capaz de propor e executar funções públicas de interesse comum, nem dispunha da estrutura e dos recursos, passando, então, a atuar principalmente na tentativa de articular as municipalidades e produzir conhecimento técnico sobre a realidade da região.[7]

Com esse formato, o governo estadual não apresentou interesse e perspectivas para implementar outros órgãos ligados à temática, arrefecendo a dinâmica do debate, tornando-o centralizado e pontual.

O seminário São Luís + 400 anos: discutindo a região central e a metrópole sob a luz do Estatuto da Cidade, realizado em agosto de 2012, com a participação do Conselho Estadual das Cidades (Concidades) e representantes do poder público e de entidades da sociedade civil, em comemoração ao aniversário da cidade,

7. Como a pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana (Componente 1): Região Metropolitana da Grande São Luís, publicada pelo Ipea (2014), e o relatório Resultado do IDH-M das Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de São Luís (Imesc, s.d.).

resultou na Carta de Upaon-Açu, que, entre outros temas, reivindica a criação dos instrumentos de gestão e controle social da RM, pressionando a retomada das ações por parte do estado (Ipea, 2014).

Em resposta e na esteira das expectativas de instalação de grandes projetos de interesse nacional na região, foi proposta uma nova alteração na configuração da RM da Grande São Luís, a partir da formulação da LC nº 153, de 10 de abril de 2013, de autoria do deputado Jota Pinto, que incorporou os municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita. Essa alteração foi implementada tendo em vista a possível instalação da refinaria Premium I, da Petrobras, no município de Bacabeira e seus impactos na região.

Essa modificação na legislação foi acompanhada por laudo técnico, emitido pela Saam, e encaminhada à Assembleia Legislativa, por meio do Ofício nº 377/2013. Logo em seguida, houve o encaminhamento de nova solicitação de alteração na configuração na RM da Grande São Luís, por meio do Ofício nº 214/2013. No entanto, ao contrário do que ocorreu anteriormente, a LC nº 161, de 3 de dezembro de 2013, de autoria do deputado Eduardo Braide, tramitou e foi aprovada sem o acompanhamento ou a análise técnica da Saam, incorporando o município de Icatu à RM da Grande São Luís.

Esses acontecimentos demonstram as limitações do órgão responsável por instituir e articular a governança metropolitana no estado, onde o contexto político se sobrepõe às demandas sociais, mesmo em contexto de mudanças na dinâmica territorial da região, ampliando as descontinuidades territoriais e socioeconômicas.

Desse modo, a configuração da RM da Grande São Luís vigente refletia as fragilidades e as lacunas da legislação aprovada no período de 1998 a 2013.[8] Entre essas lacunas, pode-se citar a inconstitucionalidade de dispositivos que exigiam a aprovação das câmaras municipais para a inclusão de municípios na região (como a própria Constituição Estadual e as LCEs nº 038/1998 e nº 069/2003);[9] a falta de critérios técnicos para incluir municípios na RM; a ausência de instrumentos de planejamento para as funções públicas de interesse comum; e a criação, mas não efetivação, de um conselho de desenvolvimento com funções deliberativas, sem, contudo, prever um órgão executivo, um fundo comum para alocação de recursos ou mesmo a participação popular no referido conselho, que não chegou a ser instalado.

8. LCE nº 038, de 12 de janeiro de 1998; LCE nº 069, de 23 de dezembro de 2003; LCE nº 153, de 10 de abril de 2013; e LCE nº 161, de 3 de dezembro de 2013.

9. Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), esse dispositivo contraria o que dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 25, § 3º, que prevê somente a aprovação da lei complementar estadual para a configuração de região metropolitana.

De modo geral, observa-se que a legislação, focada na inclusão de novos municípios, não possibilitava a implantação do arranjo institucional necessário à gestão da RM. Destacam-se nesse contexto a consolidação da governança interfederativa no Maranhão, a mobilização social em torno de temas metropolitanos, a ausência de diálogo e articulação política entre o governo do estado e os municípios (particularmente São Luís) e a decorrente limitação à atuação dos (poucos) órgãos de gestão metropolitana criados (Sadem e Saam). Manteve-se, portanto, uma situação na qual a região sofre os impactos gerados pela implantação de serviços e empreendimentos que afetam a todos, sem contar com políticas ou ações integradas para a solução desses problemas.

3 AVANÇOS E ADEQUAÇÕES AO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Com a aprovação da Lei nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) estabeleceu os critérios e as orientações que o governo federal adota para a política de desenvolvimento das RMs. Com a entrada em vigor do estatuto, houve um inevitável incômodo acerca dos ajustes e da adequação das regiões metropolitanas brasileiras, pois somente seriam reconhecidas as unidades territoriais que efetivassem seus planos de gestão de acordo com o seu art. 8º:

> Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:
>
> I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
>
> II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
>
> III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
>
> IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (Brasil, 2015).

Nesse cenário, temos, ao mesmo tempo, a inauguração de uma nova forma de gestão do território – agora regulamentada e adotada em escala nacional – e os velhos dilemas institucionais de gestão metropolitana, como a fragmentação política, que, desde a criação da Grande São Luís (1998), travou a efetividade do processo de metropolização e instituiu o paradoxo entre a funcionalidade e a institucionalidade (Masullo e Lopes, 2017).

O Estatuto da Metrópole estabelece a estrutura básica para a governança interfederativa das RMs com a previsão de uma instância executiva, uma instância colegiada 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. Esse é o marco legal que orientou a reestruturação institucional da Grande São Luís.

Em uma das primeiras ações administrativas em 2015, o governo do estado decidiu manter na sua estrutura a Saam como órgão responsável pela articulação e implantação da governança interfederativa nas RMs do estado, seguindo o Decreto nº 28.884, de 20 de fevereiro de 2013, que a transferiu da Casa Civil para instalá-la definitivamente na Secid.

Em 2015, com a mudança de vínculo institucional para a Secid e uma nova visão estratégica do atual governo do estado, uma reestruturação da RM da Grande São Luís foi consolidada, por meio de reuniões entre os representantes do governo estadual e das municipalidades e a sociedade civil.

Como parte desse processo, ainda em 2015, o governo do estado cria a Agência Estadual de Mobilidade (MOB), vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura (Sinfra), que atua em uma perspectiva metropolitana, vindo responder às demandas reprimidas do setor – no qual persistia a falta de articulação entre o sistema estadual de transportes intermunicipais e os sistemas municipais – reforçando a atuação institucional do governo estadual na Grande São Luís, principalmente com a criação, em 2016, de uma linha de ônibus intermunicipal, denominada Expresso Metropolitano, além de implementar ações que ampliaram a regulação dos transportes e a articulação entre os municípios da ilha e os do continente.[10]

Logo após a aprovação do Estatuto da Metrópole, em 4 de fevereiro de 2015, o governador realizou a primeira reunião com os prefeitos da RM desde sua criação, em 1998, cujo objetivo foi a constituição do Grupo de Trabalho da Região Metropolitana da Grande São Luís, para revisão da Lei nº 69/2003. A partir deste momento, então, reproduz-se a compreensão de que os problemas da região não são entraves para a efetivação da RM da Grande São Luís, mas, sim, questões que devem ser resolvidas de forma compartilhada, com a implementação de um novo modelo de governança metropolitana.

Sob esses preceitos e cumprindo o importante papel de articular os interesses públicos, as condições políticas e os projetos para o desenvolvimento regional, o governo do estado do Maranhão, por meio da Mensagem nº 056/2015, encaminhou para a Assembleia Legislativa o PLC nº 004/2015, fruto do trabalho de equipes que reuniram mais de oitenta pessoas, entre prefeitos, vereadores, assessores e técnicos

10. Como a implantação de novas linhas e a regulamentação e organização do transporte intermunicipal na Região do Baixo Munim.

de todos os municípios, além de instituições estaduais, como a Uema, o Imesc e a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem), sob a coordenação da Secid (figura 1).

FIGURA 1
Grupo de Trabalho da RM da Grande São Luís (2015)

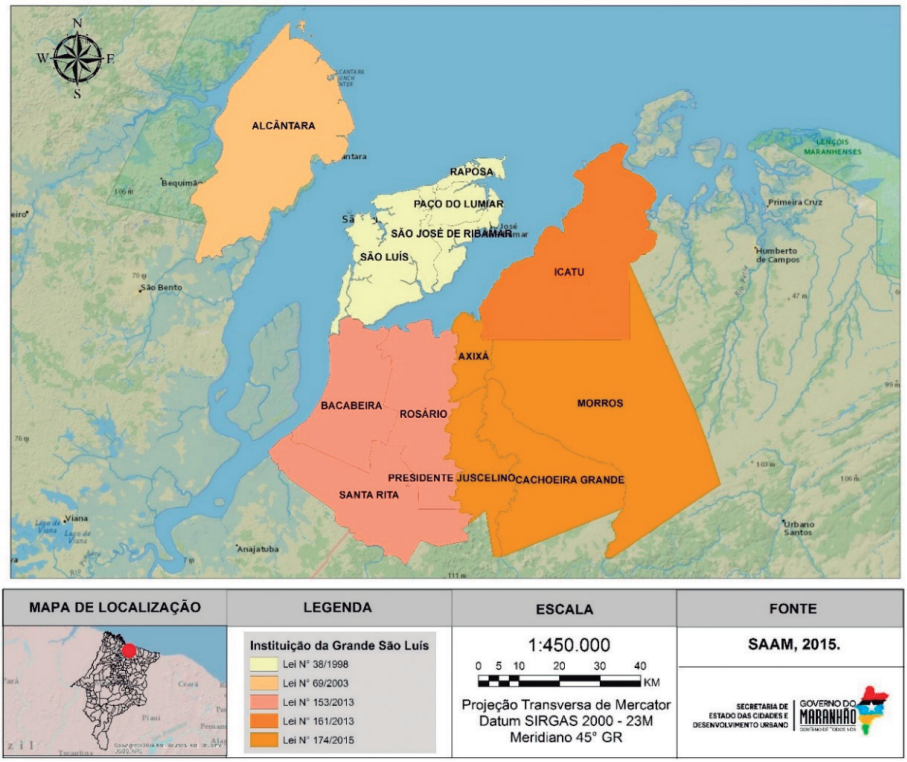


Fonte: Acervo Secid (2015).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esse processo resultou na elaboração e aprovação da LCE nº 174, de 25 de maio de 2015, que dispõe sobre a instituição e a gestão da RM da Grande São Luís e revoga as LCEs nº 038/1998, nº 069/2003, nº 153/2013 e nº 161/2013 e as demais disposições em contrário, ou incompatíveis.

A LCE nº 174/2015 surge com a finalidade de implementar os instrumentos de gestão e planejamento necessários ao seu efetivo funcionamento, reconfigurando a região, além de adequar a legislação vigente às recomendações e diretrizes do Estatuto da Metrópole (mapa 1).

MAPA 1
Localização da RM da Grande São Luís



Fonte: Secid (2015).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Para reforçar e ampliar esse debate, durante 2016, organizou-se uma série de eventos abertos à comunidade, denominados Diálogos Metropolitanos, com o objetivo de criar uma dinâmica de debates e discussão de ideias em busca de soluções efetivas para os problemas enfrentados pelos municípios da RM da Grande São Luís. Esses eventos abordaram temas como mobilidade urbana, revisão da legislação urbanística de São Luís, estratégia metropolitana de disposição de resíduos sólidos etc. (figura 2).

FIGURA 2
Diálogos Metropolitanos



Fonte: Acervo Secid (2015).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com base na legislação aprovada, encaminham-se solicitações de padronização e redução do valor de tarifas de telefonia (para a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel) e de transporte (para a MOB), bem como solicitação para a ampliação do financiamento habitacional (para a Caixa Econômica Federal – Caixa), na RM da Grande São Luís.

Após a aprovação da LCE nº 174/2015, e com base nas discussões realizadas nos eventos participativos dos Diálogos Metropolitanos e nas escutas territoriais do Plano Plurianual (PPA) participativo, a Secid propôs e incluiu no PPA 2016-2019 do estado o Programa de Implantação e Reestruturação das Regiões Metropolitanas do Maranhão, com o objetivo de implantar os instrumentos de governança interfederativa, os planos setoriais, os projetos estratégicos e as obras para a efetividade e o desenvolvimento das RMs do estado. A primeira ação desse programa, denominada governança interfederativa, incluiu a implantação das instâncias necessárias à elaboração e à aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Grande São Luís.

A LCE nº 174/2015 assume o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) sob a denominação de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (Maranhão, 2015, art. 24, § 1º), e determina sua precedência sobre os demais planos setoriais da região: "O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) conterá as diretrizes para o planejamento metropolitano, inclusive para os planos setoriais metropolitanos e para os planos setoriais locais (...)" (Maranhão, 2015, art. 24, *caput*).

Acrescentando, ainda, que:

> § 3º Atendidos os procedimentos previstos no parágrafo anterior, a Agência Executiva Metropolitana da Grande São Luís [Agem-GSL] editará:
>
> I - o plano setorial metropolitano de habitação e de regularização fundiária;
>
> II - o plano setorial metropolitano de mobilidade urbana;
>
> III - o plano setorial metropolitano de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos);
>
> IV - outros planos setoriais metropolitanos, relativos às funções públicas de interesse comum, nos termos de decisão do colegiado metropolitano (Maranhão, 2015, art. 24, § 3º).

Portanto, seguindo os preceitos legais, elaboram-se os termos de referência para a contratação do PDDI da Grande São Luís, além de uma minuta de convênio de cooperação técnica para a elaboração de estudos sociodemográficos, econômicos e territoriais com o Imesc.

Ademais, o documento Estudo Técnico: a Grande São Luís (Maranhão, 2016), elaborado pela equipe técnica da Secid, o qual reuniu dados, informações cadastrais e cartografias disponíveis sobre diversos aspectos (econômicos, sociais, culturais, ambientais etc.) da realidade local, forneceu um panorama atualizado do recorte metropolitano para embasar os debates. Buscou-se, com essas ações, seguir as determinações do Estatuto da Metrópole, que indica a implantação da estrutura de gestão interfederativa em diferentes instâncias como condição necessária para a elaboração e a aprovação do PDDI:

> "O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8o desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual" (Brasil, 2015, art. 10, §4º).

Reforçando esse posicionamento expresso em lei federal, a LCE nº 174/2015 indica o colegiado metropolitano como a instância responsável por sua elaboração, acompanhamento e aprovação, elencando entre suas competências "promover a elaboração, o acompanhamento e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Planos Setoriais, bem como ratificar as revisões que se fizerem necessárias" (Maranhão, 2015, art. 8º, inciso I).

Com o intuito de cumprir as atribuições fixadas no art. 15, da LC nº 174/2015, por meio da Medida Provisória (MP) nº 229, de 2 de fevereiro de 2017, o governo do estado altera a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do estado do Maranhão, criando a Agem-GSL, vinculada à Casa Civil.

Como resultado direto e desdobramento necessário dessas iniciativas, organiza-se a primeira reunião do colegiado metropolitano, seguida, no mesmo dia, pelo I *Workshop* de Governança Metropolitana: Experiências Metropolitanas, evento promovido pela Secid, o qual reuniu gestores, técnicos, acadêmicos e a sociedade civil para discutir temas relacionados ao planejamento metropolitano (PDDI), à mobilidade e à gestão dos resíduos sólidos (figura 3).

FIGURA 3
Primeira reunião do colegiado metropolitano



Fonte: Acervo Secid (2017).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Posteriormente, segue-se com avanços e adequações para efetivação da governança metropolitana na Grande São Luís, atualizando-se as divisas municipais da ilha do Maranhão, a partir da coordenação do Imesc/IBGE e da articulação com diversas instituições (Alema, prefeituras, Secid, Agem-GSL). Esse processo culmina com a sanção, em 31 de julho de 2017, da Lei nº 10.648, que atualizou a divisa entre Paço do Lumiar e Raposa; Lei nº 10.649, que atualiza as divisas entre São Luís e São José de Ribamar; e Lei nº 10.650, que redefiniu as divisas entre Paço do Lumiar e São José de Ribamar.

Com as ações implementadas, evidencia-se que, com a criação de outras instâncias da governança metropolitana, as secretarias de estado precisam abrir espaço e promover o entendimento sobre as atribuições e as competências de cada entidade, a fim de minimizar os riscos de centralização de ações ou do uso político das instituições, com a consequente desconsideração da complexidade da região.

4 METAMORFOSES DE UMA REGIÃO METROPOLITANA

A nova configuração da RM da Grande São Luís, proposta na LCE nº 174/2015, incorporou mais quatro municípios, com dois objetivos claros: consolidar a configuração atual, fornecendo continuidade territorial, como apregoa o Estatuto da Metrópole, por meio da integração dos municípios da Região de Planejamento do Baixo Munim (Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino); e viabilizar o processo de desenvolvimento desses municípios, com foco em projetos específicos nas áreas e serviços de interesse comum entre os entes municipais, com base na visão estratégica do governo do estado, atuando na descentralização de recursos e na diminuição das desigualdades sociais.

Ressalta-se que a nova configuração da RM da Grande São Luís permanece com uma estrutura fragmentada e com grandes desafios para além da sua efetivação institucional e conceitos estruturais predefinidos. Para tanto, faz-se necessário viabilizar ações e efetivar projetos e investimentos específicos para a região, haja vista a extrema necessidade de estruturação de municípios, como Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros, Axixá e Icatu, que ainda se encontram em um processo de urbanização incompleto e com serviços públicos deficientes, voltados para o setor primário, com baixa dinâmica sociodemográfica e econômica, revelando a grande descontinuidade espacial e urbana da região.

Nesse sentido, o governo do estado, junto com os atores municipais, deve encarar o desafio de efetivar a RM da Grande São Luís, utilizando, para tanto, instrumentos de planejamento e gestão que integrarão e consolidarão a região metropolitana, com mecanismos e infraestrutura voltados para essa nova configuração. Objetiva-se, com isso, o desenvolvimento de planos, projetos e acesso a incentivos fiscais ligados a telefonia, saúde, habitação, entre outros.

Sob tal perspectiva, o interesse comum de serviços urbanos gerenciados de forma participativa com as entidades municipais e a sociedade civil é condição *sine qua non* para consolidação da região. Com o foco na escala regional, tem-se na atual configuração uma ligação intrínseca entre os municípios da Grande Ilha e uma polarização dos municípios vizinhos sob sua área de influência.

Considera-se que a incorporação de municípios com diferentes estágios de desenvolvimento – com predominância do setor primário e urbanização incompleta e sob a área de influência da capital maranhense – à Grande São Luís expõe desafios para a otimização da dinâmica e da reestruturação socioespacial (quadro 1).

QUADRO 1
Determinantes e características dos municípios da RM da Grande São Luís

Município	Característica
São Luís São José de Ribamar Paço do Lumiar	Municípios polarizadores, com concentração de atividades industriais e de serviços com intenso movimento pendular.
Alcântara	Localização geográfica estratégica (Centro de Lançamento de Alcântara – CLA) e relevante movimento pendular.
Raposa Bacabeira Rosário Santa Rita	Municípios com crescente nível de atividade econômica regional, interligados com grande fluxo de carga e passageiros, com movimento pendular crescente e desenvolvimento de projetos estratégicos federais e estaduais em desenvolvimento.
Axixá Icatu Morros Cachoeira Grande Presidente Juscelino	Municípios com baixo nível de atividade econômica regional e fragilidade da base tributária, resultando em reduzida capacidade de investimento e dependência de transferências de renda. Possuem elevado potencial ambiental e turístico, com movimento pendular crescente e previsão de projetos estratégicos federais e estaduais.

Fonte: Secid (2016).

Esse cenário, em linhas gerais, converge para a formulação da nova configuração metropolitana estabelecida pela LCE nº 174/2015, que visa atender não só a demandas comuns aos municípios da ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), mas favorecer a integração, o desenvolvimento e, como principal mote, a redução das desigualdades sociais dos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Rosário, Presidente Juscelino e Santa Rita, por intermédio da união entre governo do estado e municipalidades.

Apesar da heterogeneidade dos arranjos urbanísticos locais, constituídos em períodos e processos históricos relativamente distintos, podem-se identificar tendências similares ou convergentes nos atuais processos de urbanização e a possibilidade de se criarem novas centralidades.

Nesses processos, os centros tradicionais vêm apresentando uma perda de população, e ocorre a introdução de novos contingentes, a partir de um processo de mobilidade intrametropolitano ou regional. Em todos os casos, surgem novos loteamentos nas áreas mais distantes dos centros tradicionais das cidades.

Uma das características do processo de urbanização nesta região é o crescimento em extensão a partir das áreas centrais dos municípios, localizadas nos eixos viários principais, configurando diversos pontos de conurbação (concentrada nos municípios da ilha), e, ao mesmo tempo, um desdobramento de novas áreas urbanizadas, a partir de sucessivos loteamentos abertos na periferia dos núcleos consolidados que a compõem, dando corpo a uma urbanização descontínua, caracterizada por condomínios residenciais e industriais fechados, um forte êxodo rural e regionalização das atividades, a qual gera intensos deslocamentos ao longo das rodovias de acesso (Masullo e Lopes, 2016).

Dessa forma, os municípios no entorno imediato de São Luís, como São José de Ribamar e Paço do Lumiar, vêm recebendo grandes fluxos migratórios, tornando-se subcentros metropolitanos, com influência cada vez maior sobre os municípios localizados no continente, na região do Munim.

Observa-se que a RM da Grande São Luís, mesmo com as modificações implementadas à luz do Estatuto da Metrópole, necessita do desenvolvimento de ações que devem ir além da questão institucional, tendo em vista que permanece com características difusas e fragmentadas, tanto em relação a aspectos sociais quanto a aspectos econômicos, ou mesmo políticos.

Portanto, a nova configuração da RM da Grande São Luís, atualmente, possui as condições de se consolidar, por meio da formatação e da implementação de novas estratégias territoriais, pautadas por um urbanismo inclusivo,[11] com a efetivação de novas perspectivas de planejamento e gestão regional, de forma setorizada, respeitando-se as especificidades locais e regionais.

Nesse sentido, pensar o ordenamento deste território complexo exige a adoção de estratégias que considerem as singularidades locais e as posturas mais integradas e transversais de planejamento e gestão em escala regional. Ressalta-se que o reconhecimento e a participação efetiva de diversas instituições, compartilhando responsabilidades e divisão de tarefas, possibilitam avanços e adequações institucionais, administrativas e socioeconômicas capazes de responder às diferentes demandas da região (Masullo e Lopes, 2017).

5 DESAFIOS E SUPERAÇÕES DA GRANDE SÃO LUÍS

Do ponto de vista institucional, houve avanços significativos no nível de articulação e efetividade do arranjo de gestão metropolitana após a aprovação do Estatuto da Metrópole e da LC nº 174/2015, tais como:

- a criação do colegiado metropolitano e o estabelecimento de relações diretas entre o governo do estado e as municipalidades;
- o aumento do número e das atribuições dos órgãos que atuam nos temas metropolitanos, nas estruturas do estado (Secid/Saam, MOB, Imesc e Agem-GSL,[12] para citar os mais evidentes);
- o aprendizado institucional sobre o tema, mediante intercâmbios, eventos, elaboração de estudos técnicos e artigos científicos; e

11. O conceito de inclusão, no urbanismo contemporâneo, tem um duplo aspecto: garantir a participação cidadã e a diversidade de representação no planejamento urbano e, por seus resultados, promover o acesso de todos a serviços, oportunidades e à vida cívica e política da cidade (ONU-Habitat, 2015).

12. E a Sadem, no município-polo.

- a existência das primeiras ações efetivamente integradas de intervenção sobre os problemas metropolitanos, principalmente na área de mobilidade e resíduos sólidos.

No entanto, em função desses avanços recentes e mantendo em vista o objetivo amplo de desenvolvimento regional, o contexto atual coloca aos atores federados novos desafios.

Um desafio particular se coloca para a instância estadual na governança interfederativa da Grande São Luís: definir e articular as ações dos seus vários órgãos e agentes que possuem competências sobre o planejamento e a gestão metropolitana, bem como estabelecer o sistema estadual de desenvolvimento urbano e implementar sua política de desenvolvimento regional.

Aos municípios, cabe responder e deliberar de forma proativa sobre as iniciativas do governo do estado, instalando estruturas locais que organizem suas demandas e recursos e atuem como interlocutores responsáveis nos debates e ações compartilhadas.

Para a estrutura de governança interfederativa recém-instaurada, coloca-se o desafio de organizar a conferência e o Conselho Participativo Metropolitano, completando a estrutura de gestão prevista na LCE nº 174/2015. Outra questão é a elaboração do PDDI, a ser conduzido em uma articulação entre Secid, Imesc e Agem-GSL, que dará oportunidade à atuação e à organização dos vários agentes estaduais e municipais envolvidos e à participação social no planejamento, identificando e contemplando as demandas e as perspectivas das municipalidades.

Para fortalecer esse processo, se faz necessário criar e consolidar as estruturas institucionais e de controle social, para que sejam capazes de conduzir, acompanhar e contribuir, em diversas escalas e temas, para o planejamento metropolitano, sem privá-las da autonomia e da visão crítica embasada na realidade local.

Nesse processo, é fundamental considerar a complexidade do território e prever projetos, obras e serviços para os diferentes setores da Grande São Luís, sem perder de vista as diretrizes do desenvolvimento regional, incluindo e contemplando efetivamente os municípios do continente no planejamento e em seus resultados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Relatório publicado pelo Ipea em 2014 indicava os grandes entraves para a implantação da gestão plena na RM da Grande São Luís, como a legislação insuficiente, a necessidade de ampliação do conhecimento técnico sobre o modelo de arranjo institucional para as regiões metropolitanas e a atuação isolada das instituições responsáveis por essa RM.

Após a aprovação do Estatuto da Metrópole, persiste a ideia de que a institucionalização e a implantação efetiva da governança interfederativa na RM da Grande São Luís garantirão o apoio da União, com o aporte de recursos federais para setores e projetos de interesse regional. À essa altura, no entanto, já existe o entendimento de que, com ou sem os aportes federais, a implantação do colegiado e a criação da Agem-GSL, do conselho participativo e de um fundo de desenvolvimento, bem como a elaboração de um PDUI da região – conforme estabelece o arcabouço legal instituído – são ações necessárias para dotar as prefeituras dos instrumentos para o enfrentamento de problemas comuns e que hoje não podem ser resolvidos sem a articulação e a colaboração com outros municípios e com o governo do estado.

Os avanços efetivos realizados a partir de 2015 na implementação de uma estrutura de gestão compartilhada para a RM da Grande São Luís devem-se a uma conjunção de fatores externos e internos.13 Entre os fatores exógenos, está a aprovação do Estatuto da Metrópole, que, mesmo criticado em suas imprecisões e lacunas, estabeleceu regras abrangentes para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Com o Estatuto da Metrópole, a instituição e o gerenciamento de RMs maranhenses deixaram de ser processos intricados e nebulosos – quase atos heroicos ou mágicos, por suas indefinições e variantes – para adquirirem um caráter normativo mais claro, deixando entrever as verdadeiras motivações políticas de cada ente federativo. A aprovação do estatuto coincidiu com os preparativos para a primeira reunião dos prefeitos da Grande São Luís desde a sua criação, em 1998, e teve um forte impacto sobre as discussões subsequentes. É provável que a RM da Grande São Luís tenha sido a primeira RM no país a adequar-se aos critérios da Lei nº 13.089/2015.

Entre os fatores internos, podemos citar a mobilização permanente da sociedade em torno do tema da metropolização, a nova estratégia territorial do governo estadual, centrada na inclusão socioespacial, e a reorganização da Saam, agora imbuída da política de planejamento e gestão intra e inter-regiões metropolitanas do estado, tidas como "polaridades que estruturam a rede de cidades maranhenses, impulsionam o desenvolvimento e ao mesmo tempo sofrem com as contradições por ele geradas" (Moura, 2012).

Além da implantação das estruturas previstas na LCE nº 174/2015, como o colegiado e a Agem-GSL, o aparecimento de novos interlocutores, capazes de assumir responsabilidades e articular ações, como a MOB e o Imesc, enriquece o debate e as possibilidades para o planejamento metropolitano.

13. Consideramos exógenos, ou externos, os fatores para os quais os agentes locais não tiveram uma atuação direta determinante, ao contrário dos fatores "internos".

Por sua vez, a permanência ou o agravamento de problemas de caráter regional alimentam as pressões sociais pela organização da gestão metropolitana, como: os impactos da execução da política nacional de habitação, centrada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV),[14] ou a ausência de uma política tarifária comum para o transporte público ou para os serviços de telefonia, ou ainda os problemas da permanência dos lixões, com a falta de uma estratégia conjunta para a gestão dos resíduos sólidos na região.

Dessa forma, mesmo superados os entraves iniciais ao processo, não se pode perder de vista que as articulações interinstitucionais e intersetoriais representam um grande desafio para as metrópoles. Em virtude da diversidade de órgãos aí envolvidos, essa multiescalaridade dos espaços de gestão e decisão, assim como a multiplicidade de políticas e programas setoriais (mobilidade, saneamento, habitação etc.) que precisam ser concebidos e trabalhados, necessita de maior integração e transversalidade (Sancho e Deus, 2015).

Portanto, aproximar-se da complexidade e das singularidades do território e, sobretudo, promover diálogos e firmar acordos que levem à transversalidade na gestão e no planejamento territorial foi e continua sendo o principal desafio metropolitano nas esferas federal, estadual e municipal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

BRENNER, N.; SCHMID, C. Towards a new epistemology of the urban? **City**, v. 19, n. 2-3, p. 151-182, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010** – Aglomerados subnormais: informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/Z73aaZ>.

IMESC – INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. Resultado do IDH-M das unidades de desenvolvimento humano da Região Metropolitana de São Luís. São Luís: Imesc, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/yDTQ9j>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil – Arranjos

14. É o caso, por exemplo, dos empreendimentos do PMCMV em São José de Ribamar, que, por um lado, são resultado do processo de valorização da terra na cidade de São Luís, que expulsa para longe a habitação popular, e, por outro lado, carecem de serviços e infraestrutura que os integrem à dinâmica metropolitana.

institucionais de gestão metropolitana (componente 1): Região Metropolitana da Grande São Luís. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/kP17WE>. (Relatório de Pesquisa).

MARANHÃO. Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015. Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº 038, de 12 de janeiro de 1998, nº 069, de 23 de dezembro de 2003, nº 153, de 10 de abril de 2013, nº 161, de 3 de dezembro de 2013, e as demais disposições em contrário. São Luís: Assembleia Legislativa, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/bBUibA>.

_____. **Estudo técnico**: a Grande São Luís. São Luís: Secid, 2016.

MASULLO, Y. A. G.; LOPES, J. A. V. Os desafios da gestão interfederativa frente aos indicadores sociais da Região Metropolitana da Grande São Luís. **Revista Tamoios**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 62-83, jan.-jun. 2016.

_____. Indicadores econômicos da Região Metropolitana da Grande São Luís. **Revista Geografia, Ensino e Pesquisa**, v. 21, n. 1, p. 30-40, 2017.

MOREIRA, T. S. **Gestão metropolitana**: a Região Metropolitana da Grande São Luís e os desafios das políticas urbanas. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2013.

MOURA, R. A realidade da gestão metropolitana no Brasil. *In*: SENGE – SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO MARANHÃO. **Retrospectiva e agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís**. São Luís: Raiz Comunicação Sustentável, 2012.

ONU-HABITAT. **Documentos temáticos da Habitat III**: desenho e planejamento urbano e espacial. Nova Iorque: ONU-Habitat, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/mpKLZa>.

SANCHO, A.; DEUS, J. A. S. Áreas protegidas e ambientes urbanos: novos significados e transformações associados ao fenômeno da urbanização extensiva. **Revista Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 27, n. 2, p. 223-238, maio-ago. 2015.

SAQUET, M. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LOPES, J. A. V. A grande São Luís e o Estatuto da Metrópole. **O Imparcial**, São Luís, p. 4, 21 jul. 2015.

SENGE – SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO MARANHÃO. **Retrospectiva e agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís**. São Luís: Raiz Comunicação Sustentável, 2012.

CAPÍTULO 15

ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Flávio Rene Brea Victoria[1]
Célio José Sztoltz Júnior[2]

1 INTRODUÇÃO

A Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), autarquia estadual de regime especial, constituída pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 636, de 9 de setembro de 2014, é responsável pelo desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RM da Grande Florianópolis).

O Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em RMs e em aglomerações urbanas (AUs), além de normas gerais sobre o PDUI, bem como critérios para o apoio da União às iniciativas voltadas à governança interfederativa.

De maneira a dar aplicabilidade direta ao § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que cuida da criação de RMs, AUs e microrregiões, o Estatuto da Metrópole reprisa sua letra no art. 3º, completando que o estado e os municípios inclusos em RMs ou em AUs deverão promover a governança interfederativa.

Em sentido complementar ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), o Estatuto da Metrópole enumera uma lista não exaustiva de instrumentos urbanos a serem utilizados pelas RMs e AUs, quais sejam: *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; *vi*) consórcios públicos; *vii)* convênios de cooperação; *viii*) contratos de gestão; *ix*) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana; e *x*) parcerias público-privadas (PPPs) interfederativas.

1. Gerente de planejamento urbano da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (SPG/SC). *E-mail*: <flaviovictoria@spg.sc.gov.br>.
2. Diretor técnico da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf). *E-mail:* <celio@spg.sc.gov.br>.

Imprimindo maior relevância ao PDUI, o Estatuto da Metrópole versa sobre o instrumento jurídico no art. 10 e nos seguintes, definindo-o como o instrumento de criação obrigatória pelas RMs e AUs. O plano, aprovado mediante lei estadual, deve dispor sobre as diretrizes para o desenvolvimento urbano da respectiva região com base em processo permanente e participativo de planejamento.

Insta destacar que, de acordo com o Estatuto da Metrópole, o PDUI deve ser elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e aprovado pela instância colegiada deliberativa, antes do envio à respectiva Assembleia Legislativa estadual, contemplando, como conteúdo mínimo: *i*) as diretrizes para as FPICs, 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, no uso e na ocupação do 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.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

A RM da Grande Florianópolis foi criada pela LCE nº 162/1998, foi extinta pela LCE nº 381/2007 e reinstituída pela LCE nº 495/2010. Posteriormente, com importante participação e apoio da sociedade civil organizada, a RM da Grande Florianópolis foi redefinida pela LCE nº 636/2014, que também instituiu a Suderf com o papel de coordenar os serviços comuns de interesse da região, como transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana, saneamento básico, entre outros.

A RM da Grande Florianópolis é constituída pelos municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos. Integram a Área de Expansão Metropolitana da RM da Grande Florianópolis os municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas.

2.1 Ações institucionais recentes para a governança metropolitana

A LCE nº 636/2014 é relativamente recente – publicada no final de 2014, sendo efetivada a autarquia somente no início de 2015. A composição dos municípios foi alvo de grande debate e optou-se, na época, pela distinção entre os municípios que fazem parte da RM de Florianópolis e os municípios que integram a Área de Expansão da RM da Grande Florianópolis.

Os critérios adotados para definição dos municípios que integram a RM da Grande Florianópolis foram o grau de integração socioeconômica e de conurbação entre os municípios, a complementariedade funcional das dinâmicas territoriais e a interdependência das funções públicas de interesse comum, atendendo ao disposto no Estatuto da Metrópole, na Constituição do Estado de Santa Catarina e na LCE nº 104/1994.

Apesar de a LCE nº 636/2014 ter sido aprovada antes do Estatuto da Metrópole, ela já contemplou boa parte das exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 13.089/2015 para a criação de RMs. A estrutura de governança estabelecida pela lei estadual contempla: *i*) uma instância composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da RM da Grande Florianópolis (Colégio Superior); *ii*) uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil (Conselho de Desenvolvimento); e *iii*) uma organização pública com funções técnico-consultivas (Suderf). Contudo, não foi contemplado um sistema integrado de alocação de recursos, exigido pela lei federal.

As competências das instâncias da estrutura de governança também foram definidas pela LCE, para normatizar e operacionalizar a gestão associada da unidade territorial.

A autarquia estadual é a responsável por planejar e coordenar as ações integradas entre o estado e os municípios da RM da Grande Florianópolis. Compete à Suderf promover, elaborar e fazer cumprir o planejamento integrado da RM da Grande Florianópolis; coordenar os serviços comuns de interesse da RM; elaborar o PDUI; e promover a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado do desenvolvimento regional, ultrapassem a competência executiva dos municípios da RM da Grande Florianópolis.

O Colégio Superior é o órgão máximo de deliberação da estrutura de governança interfederativa, formada pelos prefeitos dos nove municípios da RM da Grande Florianópolis, pelos três secretários de estado e pelo superintendente da Suderf, que exerce a presidência do órgão. Entre outras competências, cabe ao Colégio Superior deliberar sobre as formas de execução integrada das funções públicas de interesse comum e sobre as matérias que lhe forem submetidas pelo Conselho de Desenvolvimento da RM da Grande Florianópolis.

O Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) é o órgão normativo e deliberativo da RM da Grande Florianópolis, que tem a responsabilidade de deliberar, aprovar e supervisionar as ações integradas da RM. O comitê é composto por dezoito membros, entre representantes do estado, dos municípios da RM da Grande Florianópolis e da sociedade civil organizada. Compete ao Coderf deliberar sobre a estruturação e a execução das FPICs, formular as diretrizes da política de desenvolvimento da RM da Grande Florianópolis,

promover e aprovar o Plano Integrado de Desenvolvimento da RM da Grande Florianópolis, coordenar a execução de programas, projetos, ações, serviços e obras de interesse da região, entre outros.

No início de 2015, a Suderf iniciou suas atividades, e novos desafios foram surgindo para efetivar a governança interfederativa e implementar soluções integradas para a RM da Grande Florianópolis. Devido ao pouco envolvimento inicial dos chefes dos poderes executivos municipais nos debates de importância metropolitana e na construção da LCE nº 636/2014, as ações de interesse metropolitano ficaram restritas aos projetos desenvolvidos pela autarquia estadual a partir das orientações do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (Plamus), instituído em novembro de 2015.

Embora o Coderf também tenha iniciado suas atividades em julho de 2015, reunindo-se mensalmente para acompanhar as ações da Suderf e deliberar sobre assuntos de interesse metropolitano, a falta de coesão do Colégio Superior acabou deixando as soluções propostas por planos e projetos longe das agendas de governo.

Em 2016, foi dado um passo importante para a região com a celebração do Convênio de Cooperação Interfederativo para Implementação Conjunta do Plamus e Implantação do Sistema Integrado de Transporte Coletivo, assinado pelos nove prefeitos da RM da Grande Florianópolis e pelo governador do estado. Contudo, novamente devido à pouca coesão do Colégio Superior e ao baixo envolvimento direto dos chefes dos poderes executivos municipais, o documento passou a ser criticado pelos prefeitos da região, que alegavam a perda da autonomia municipal nas questões relacionadas à mobilidade urbana.

No início de 2017, após mais de um ano de discussões internas, o governo do estado encaminhou para a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) três projetos de leis complementares de interesse metropolitano. Dois deles tratavam do Marco Regulatório e do Fundo Garantidor das PPPs no estado e foram aprovados após alguns meses de tramitação. O terceiro tratava da revisão da LCE nº 636/2014, com o intuito de adequá-la ao Estatuto da Metrópole e ampliar as competências da Suderf, que até então estavam restritas às atividades de planejamento da RM da Grande Florianópolis.

Apesar de contemplar grande parte das exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 13.089/2015, a LCE nº 636/2014 deixou algumas lacunas que precisavam ser revisadas para se adequar ao Estatuto da Metrópole e possibilitar a execução de soluções integradas para a RM da Grande Florianópolis. Contudo, outra vez a falta de diálogo e de coesão do Colégio Superior impediu que mais um passo fosse dado para implementar soluções de âmbito metropolitano. Pouco tempo após ter sido encaminhado à Alesc, a tramitação do projeto de revisão da LCE nº 636/2014 foi suspensa a pedido dos prefeitos da região, que novamente alegavam haver perda

de autonomia municipal nas decisões da RM da Grande Florianópolis. Apesar de a proposta do governo do estado para o projeto de lei complementar de revisão da RM da Grande Florianópolis ter causado um grande atrito inicial entre os prefeitos e o estado, foi ela que efetivamente despertou a atenção e movimentou os chefes dos poderes executivos municipais, que passaram a participar diretamente das discussões da RM. Entre junho e novembro de 2017, os municípios elaboraram uma sugestão alternativa de minuta para o projeto de lei de revisão da RM da Grande Florianópolis e desde então a proposta tem sido debatida com o governo do estado.

A nova proposta de projeto de lei complementar de revisão da RM da Grande Florianópolis que está em discussão contempla objetivamente as exigências do Estatuto da Metrópole e vai além. Entre as melhorias, vale ressaltar a criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, com participação do estado e dos municípios, que não só cumpre o papel de sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, mas também visa estimular as ações integradas de âmbito metropolitano na região.

As instâncias de governança já existentes permanecem as mesmas, porém com outros nomes e maior participação da sociedade civil organizada no Coderf. Além disso, a proposta define com mais clareza as FPICs e insere o conceito de campos funcionais na lei. A proposta também resume e esclarece as competências das instâncias de governança interfederativa e amplia a estrutura da Suderf. De forma geral, o novo projeto de lei complementar em elaboração busca simplificar e dar mais clareza ao conteúdo da LCE nº 636/2014 e, ao mesmo tempo, dar à estrutura de governança metropolitana mais autonomia para tomar decisões e implementar soluções integradas.

Contudo, dois pontos controversos continuam em debate entre os municípios e o estado. O primeiro diz respeito ao tamanho da RM da Grande Florianópolis. Parte dos representantes da Grande Florianópolis, formada por 23 municípios, defende que todos devem integrar a RM. Já o estado defende que somente os nove municípios atuais devem fazer parte da RM da Grande Florianópolis, pois somente esse conjunto de municípios atende aos critérios técnicos e legais que definem uma RM. Porém, a proposta do estado assegura o envolvimento dos treze municípios nas discussões da RM da Grande Florianópolis, por meio da participação nas reuniões das instâncias de governança, e permite que a própria estrutura de governança delibere sobre a participação dos demais municípios em soluções específicas e integradas da região.

O segundo ponto trata dos pesos de cada município e do estado nas decisões da instância executiva. A lei estadual em vigor não faz distinção de peso entre os membros da instância executiva (Colégio Superior), sendo que os nove prefeitos, os três secretários de estado e o superintendente da Suderf possuem pesos iguais

nas tomadas de decisão. Já a sugestão de projeto de lei elaborada pelos municípios faz uma diferenciação de pesos (de 1 a 5) entre os membros, sendo quanto maior a população do município, maior o seu peso nas decisões. Nessa proposta dos municípios, o peso dos representantes do estado passa a ser igual ao dos municípios com menos de 20 mil habitantes (peso 1), o que na prática dará ao estado menos de 17% de peso total nas decisões.

No momento, essa revisão da LCE nº 636/2014, que criou a RM de Florianópolis e sua estrutura de governança, é um passo fundamental para permitir a implementação dos planos e das políticas da região. Entretanto, como ainda será necessário firmar convênios de cooperação e contratos de programa entre o estado e os municípios para viabilizar a execução integrada de obras e serviços de interesse metropolitano, é fundamental que esse debate sobre a revisão da lei complementar que está em andamento seja finalizado de forma transparente e objetiva, com base no diálogo entre as partes, para que represente o início de uma gestão associada saudável e construtiva da RM da Grande Florianópolis.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

3.1 Antecedentes ao PDUI da RM da Grande Florianópolis

A mobilidade urbana se coloca como um dos maiores desafios contemporâneos nos centros urbanos do mundo. A circulação de pessoas, em busca de oportunidades, bens e serviços, suscita fenômenos urbanísticos, como a formação de regiões de alta densidade populacional e a conurbação entre municípios, demandando soluções regionais que garantam o deslocamento eficiente de bens e pessoas e a mitigação dos impactos ambientais e exclusão social.

Diante da necessidade de formular soluções adequadas e institucionalizar instrumentos que as viabilizem, foi editada a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Trata-se de um instrumento da Política de Desenvolvimento Urbano, que tem por objetivo a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade de pessoas e cargas.

A Lei nº 12.587/2012, nos termos de seu art. 2º, tem como objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU). Para tanto, institui o dever municipal de elaborar o Plano de Mobilidade Urbana, compatível e integrado ao plano diretor, tidos como instrumentos de efetivação da PNMU.

Porém, quando ultrapassadas as fronteiras de uma cidade em que o controle e a gestão concentram-se apenas na esfera municipal, as questões ligadas à mobili-

dade urbana ganham outros contornos, posto que passam a compor este cenário a imprescindível governança integrada da mobilidade urbana e a gestão associada dos serviços públicos a ela atinentes. Isto ocorre porque os problemas de mobilidade extrapolam os limites dos municípios, alcançando dimensões regionais e exigindo, portanto, soluções nesse âmbito.

Nesse contexto foi concebido o Plamus, estudo financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tendo como beneficiário o governo do estado de Santa Catarina.

O Plamus teve como escopo a propositura, em nível de detalhamento de conceitos, diretrizes e orientações gerais, de soluções multidisciplinares para a gestão e o planejamento integrado de todo o sistema de mobilidade urbana da região formada pelos municípios de Antônio Carlos, Águas Mornas, São Pedro de Alcântara, Santo Amaro da Imperatriz, Biguaçu, Governador Celso Ramos, São José, Palhoça e Florianópolis, que compõem a RM da Grande Florianópolis, acrescidos dos municípios de Anitápolis, Rancho Queimado, São Bonifácio e Angelina.

O estudo avaliou os diversos elementos urbanos que impactam na mobilidade de cada município alvo da pesquisa, orientando o seu desenvolvimento para a criação de cidades mais harmônicas e conectadas entre si, que aproximem as pessoas de suas atividades cotidianas, aumentando a qualidade de vida da região. Compreendeu, assim, as atividades de pesquisas e levantamentos de campo nos treze municípios listados anteriormente e o mapeamento dos atuais fluxos de deslocamento, com vistas à identificação e à articulação de soluções de mobilidade, à elaboração dos modelos de viabilização das soluções propostas, bem como posterior produção de desenho do modelo institucional de gestão integrada da região e, finalmente, um plano de implementação.

Em suma, o Plamus buscou desenvolver e aplicar uma perspectiva mais ampla sobre a mobilidade urbana que suplante a mera discussão de modos de transporte e oferta de infraestrutura, abordando o conceito de mobilidade urbana como facilidade de deslocamento no território urbano. A proposta buscou promover o desenvolvimento social, econômico e ambiental e estimular o crescimento inteligente, orientado ao desenvolvimento urbano estruturado por um sistema de transporte coletivo mais eficaz.

Tendo em vista os avançados produtos do Plamus, a elaboração do PDUI da RM da Grande Florianópolis deverá partir e considerar os seus resultados em termos de diagnóstico e soluções propostas, produzindo os detalhamentos e as adaptações necessárias.

3.2 Desenvolvimento urbano

Não apenas as soluções voltadas ao deslocamento nas cidades devem ser planejadas tendo como base a conurbação entre municípios, mas a própria forma como as cidades se constroem, organizam suas funções e ordenam seu crescimento deve se orientar pela coordenação entre os entes federativos.

Se, de um lado, o Estatuto da Cidade regulamentou a política urbana, criando uma série de instrumentos para que a cidade pudesse buscar seu desenvolvimento urbano – sendo o principal deles o plano diretor –, de outro, o Estatuto da Metrópole estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em RMs e AUs, a partir do princípio da prevalência do interesse comum sobre o local. Na escala metropolitana, destaca-se o PDUI como a principal ferramenta de integração regional.

O Estatuto da Metrópole determina também que, nas RMs e nas AUs, os municípios devem compatibilizar seus planos diretores com o PDUI da unidade territorial urbana, revelando o reconhecimento de que o planejamento urbano dos municípios abrangidos por essas regiões deve guardar coerência com o planejamento do desenvolvimento urbano integrativo a ser produzido.

Destarte, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Grande Florianópolis (PDUIGF) terá como princípio o desenvolvimento orientado ao transporte sustentável, voltado para as soluções na escala do pedestre e estruturado pelo sistema de transporte público coletivo. A partir das definições, diretrizes e regulamentações estabelecidas pelo PDUI, os municípios da RM da Grande Florianópolis deverão adequar suas legislações urbanísticas a este, de modo a potencializar as oportunidades geradas pela integração do planejamento metropolitano. As adequações das leis e regulamentações municipais terão por objetivo reverter alguns problemas históricos da região, que dificilmente serão solucionados por ações isoladas, e orientar o desenvolvimento de cada município para que possam explorar suas potencialidades e corrigir suas deficiências de forma colaborativa, em conjunto com o estado e os demais municípios.

Entre as providências necessárias para corrigir os problemas atuais e orientar o desenvolvimento metropolitano de acordo com os objetivos propostos, destacam-se as a seguir.

1) O combate ao parcelamento irregular e clandestino do solo, em busca da reestruturação gradual das áreas urbanizadas e do aumento da permeabilidade e acessibilidade do território.

2) A estruturação dos eixos de mobilidade urbana, orientando os investimentos para o transporte coletivo e não motorizado e estimulando a diversificação do uso do solo.

3) A definição do macrozoneamento da unidade territorial urbana, com o intuito de evitar o espraiamento das áreas urbanas e a dispersão de lotes com altos índices de aproveitamento e estimular o preenchimento dos vazios urbanos.

4) A definição de diretrizes metropolitanas para parcelamento, uso e ocupação do solo, com o objetivo de reduzir as grandes disparidades do valor da terra na região, evitar a segregação urbana e incentivar o uso misto do solo para reforçar centralidades locais e reduzir o grande número de deslocamentos pendulares; a criação de uma política de descentralização dos serviços públicos.

5) A criação de um zoneamento ecológico-econômico metropolitano, com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento sustentável nas áreas de proteção ambiental.

6) A criação de políticas de incentivo à economia de baixo carbono e a definição de diretrizes para a compensação por serviços ambientais, que busquem novas formas de gerar valor para a sociedade a partir da preservação ambiental e da exploração sustentável do território.

7) A definição de diretrizes e estratégias de resiliência urbana e de prevenção frente a desastres naturais.

3.2.1 Integração dos planos diretores

Todos os planos diretores dos municípios que integram a RM da Grande Florianópolis foram aprovados anteriormente ao Estatuto da Metrópole e naturalmente não incluem políticas ou diretrizes de integração com região. De uma maneira geral, os planos diretores não desenvolveram adequadamente os instrumentos urbanísticos de apropriação dos benefícios econômicos gerados por investimentos em infraestrutura nos valores da propriedade imobiliária. O processo de elaboração do PDUI deverá envolver os nove municípios na discussão de uma política metropolitana de regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos disponíveis, para que a Política Urbana Regional possa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, conforme estabelece a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Definida a política e as diretrizes metropolitanas para a utilização de instrumentos urbanísticos, caberá aos municípios adequar suas legislações para aplicar os instrumentos localmente.

Além disso, o PDUIGF deverá indicar as áreas da RM da Grande Florianópolis propícias para desenvolvimento de projetos urbanos vinculados às infraestruturas de transporte coletivo metropolitano, tanto as chamadas operações urbanas consorciadas interfederativas (previstas no Estatuto da Metrópole) quanto as áreas para requalificação urbanística em que se planeja adensamento.

3.2.2 Estudo de localização de escolas e centros de saúde

Escolas e centros de saúde são equipamentos públicos essenciais para a população e atraem um grande número de pessoas diariamente. Em RMs, um grande número de pessoas atravessa fronteiras de municípios para ter acesso aos serviços oferecidos nesses equipamentos públicos, portanto, o planejamento da localização e o dimensionamento desses equipamentos devem permitir que estejam próximos de seus frequentadores, facilitando o acesso das pessoas e contribuindo com a redução de grandes deslocamentos. Deverá ser feito um levantamento da localização de escolas, vagas e matrículas escolares, analisando a população residente no raio de atendimento da escola. O mesmo deverá ser feito com os equipamentos de saúde, verificando a capacidade de atendimento à população no raio de atendimento do equipamento.

Com base nesses resultados, serão identificadas áreas com deficiência no atendimento desses serviços públicos e elaboradas recomendações de localização de equipamentos.

A partir das análises realizadas, serão elaboradas orientações para revisão das normas de parcelamento do solo para reserva de terrenos públicos em locais adequados para futura implantação de equipamentos de educação e saúde.

3.3 Mobilidade urbana

A solução dos problemas de mobilidade urbana não será alcançada por meio de iniciativas isoladas, mas sim por planejamento e gestão integrados do uso do solo e das infraestruturas e dos serviços de transporte.

Conforme os resultados do Plamus apontaram, a RM da Grande Florianópolis necessita integrar o planejamento, a gestão e a execução dos serviços públicos de transporte, para proporcionar ganhos de eficiência, redução de custos e aumento da qualidade dos serviços prestados.

A elaboração do PDUI da RM da Grande Florianópolis deve ancorar as proposições de ordenamento territorial e intervenção urbana nas recomendações do Plamus, revisando, quando necessário, aspectos que se mostrarem importantes. Entre as recomendações do Plamus, destacam-se a implantação de eixos estruturantes de transporte coletivo de média capacidade com tecnologia BRT; a reorganização completa da rede de linhas de ônibus; a implantação de ruas completas; e a ampliação da conectividade das áreas de circulação pública, visando facilitar deslocamentos não motorizados.

3.3.1 Saneamento básico

Embora, em princípio, o saneamento básico esteja ligado ao interesse local, sendo alocado à esfera de competência municipal, admite-se que este se reveste também de interesses regionais, em se tratando de regiões conurbadas. Nessas hipóteses, a gestão associada permite o compartilhamento da prestação e regulação de serviços

públicos de interesse comum entre os entes federativos, tornando possível ganhos de eficiência e universalização, melhor gestão e maior financiabilidade dos serviços.

Nesse sentido, a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007) previu expressamente a possibilidade de gestão associada dos serviços de saneamento básico, tanto no que se refere à prestação quanto ao planejamento, à regulação, à fiscalização e à avaliação dos serviços.

Sendo verdade que o saneamento básico compõe o direito à cidade sustentável, de acordo com o Estatuto da Cidade (art. 2º, I), certamente constitui fator dos mais relevantes no desenvolvimento urbano integrado, devendo, portanto, ser considerado na elaboração do PDUI da RM da Grande Florianópolis o tratamento de efluentes em nível regional, além da compatibilização com os planos de abastecimento de água e esgotamento sanitário locais. Em suma, o Plano Integrado de Saneamento Básico estabelece as diretrizes para a prestação desses serviços, atendendo aos princípios básicos, com foco na universalização.

3.3.2 Meio ambiente

Importante mencionar que o Estatuto da Metrópole impõe, na aplicação de suas disposições, a observância às normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como às regras que disciplinam a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial a PNMU, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Sendo assim, o planejamento integrado de RMs está vinculado aos ditames da legislação ambiental brasileira e ao Estatuto da Cidade, que traça como diretrizes gerais "o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente" e "proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico" (Brasil, 2001, art. 2º, §§ IV e XII).

Nesse sentido, o PDUI da RM da Grande Florianópolis deverá pautar-se pela sustentabilidade em todas as suas previsões, prescrevendo mecanismos que obstem a degradação ambiental como consequência de seus instrumentos, propiciando a preservação e a recuperação de áreas frágeis e degradadas. Destacam-se, entre tais áreas, regiões costeiras, várzeas, reservas extrativistas, mangues e dunas.

Deverá constar no PDUIGF o estudo de caracterização socioambiental da RM de Florianópolis, onde serão abordados, de forma integrada e interdisciplinar, os recursos hídricos, as áreas de proteção ambiental, as unidades de conservação, entre outros temas.

A caracterização socioambiental deverá ser realizada por meio de dados secundários disponíveis em bancos de dados públicos, complementados por levantamentos primários em campo.

Ainda no escopo dos estudos ambientais, o tema da coleta e disposição de resíduos sólidos, problema crítico nas áreas urbanas, deverá ser avaliado no PDUI da RM da Grande Florianópolis. Com aterros sanitários cada vez mais distantes, que aumentam os custos de disposição do material coletado, e as dificuldades logísticas e de infraestrutura para a coleta seletiva e a reciclagem de materiais, esse é um tema com grande potencial de benefícios para os municípios, se tratado de forma integrada pela RM da Grande Florianópolis. Os responsáveis pelo PDUI deverão elaborar diretrizes para aterros sanitários, coleta seletiva, usinas de compostagem e de reciclagem para os próximos cinquenta anos para toda a RM, além de projeto de comunicação para apoio da população ao programa.

3.3.3 Aspectos jurídicos e da gestão integrada

Quando incidentes sobre o contexto de áreas conurbadas, sobretudo as juridicamente organizadas como RMs, como é o caso da RM da Grande Florianópolis, os modelos institucionais tradicionais não são suficientes. Os problemas comuns passam a exigir soluções que considerem a necessidade de interação entre diversas esferas de governo, tanto na perspectiva horizontal, a saber, entre municípios, quanto na vertical, entre a União, o estado e os municípios.

Com efeito, faz-se necessário o estabelecimento de regras sobre a governança interfederativa dos entes políticos integrantes das RMs, determinando os parâmetros de planejamento urbano interfederativo, bem como de arranjos adicionais no ambiente metropolitano voltados para a prestação associada de serviços públicos caracterizados como FPICs.

O Estatuto da Metrópole preconizou a interface necessária para o desenvolvimento e a otimização das RMs e AUs, prevendo, além da possibilidade de sua instituição, diretrizes para a organização da governança metropolitana e instrumentos de desenvolvimento urbano.

Portanto, o PDUI da RM da Grande Florianópolis deverá indicar o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os municípios da RM da Grande Florianópolis e o estado de Santa Catarina em termos de organização, planejamento e execução de FPICs, respeitando os princípios da governança interfederativa preconizados no Estatuto da Metrópole.

Em suma, o plano deverá elaborar orientações para o aprimoramento da governança interfederativa, considerando as peculiaridades de planejamento, gestão e execução das diferentes FPICs.

3.3.4 Plano de comunicação e participação social

Faz-se necessário preparar e implementar um plano de comunicação para mobilizar a população, a sociedade civil organizada e os próprios entes públicos a participarem ativamente da construção do PDUI da RM da Grande Florianópolis. O plano deve ser aplicado ao longo de todas as etapas do PDUIGF, para garantir publicidade e transparência na elaboração, facilitando a sua compreensão, por meio de informações em linguagem clara e acessível, aos públicos das esferas política, administrativa e da sociedade em geral. Além da clareza na informação emitida pelos canais adequados, espera-se a criação de espaços de diálogo e uso de metodologias de facilitação e consenso, capazes de capturar a diversidade de contribuições e pontos de vista, a fim de promover interação permeável às demandas dos públicos de interesse.

Além disso, a estratégia de divulgação que será utilizada para o PDUI da RM da Grande Florianópolis deve estar determinada desde o início dos trabalhos, contendo o discurso estratégico e as ferramentas para a mobilização e comunicação com os públicos de referência, instituições públicas e privadas e grupos sociais.

O plano de comunicação deverá prever peças publicitárias para mobilização da população, oficinas de capacitação de representantes dos setores públicos e da sociedade civil, reuniões gerais de acompanhamento dos trabalhos, reuniões técnicas de apresentação e discussão de produtos após a consolidação de cada etapa de trabalho, oficinas de trabalho envolvendo órgãos públicos e sociedade civil, apresentações, consultas e audiências públicas, entre outras ações.

Antes de iniciar os trabalhos, deverá ser realizado um seminário para comunicação do plano, tal como das interferências no dia a dia dos órgãos municipais, estaduais e federais envolvidos e da população em geral.

3.3.5 Banco de dados e cartografia

Todos os dados levantados ao longo da elaboração do PDUIGF deverão compor um banco de dados georreferenciado, a ser disponibilizado ao final do projeto. Os mapas, cartas e plantas apresentados no PDUIGF deverão ser georreferenciados, utilizando-se sistemas de coordenadas geográficas (latitude e longitude), com referencial ao Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (Sirgas 2000).

A base cartográfica a ser entregue deverá obedecer aos padrões estabelecidos pelos órgãos nacionais que regulam a produção cartográfica, em especial ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), à Comissão Nacional de Cartografia (Concar) e à Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde), e ser compatível com os principais sistemas utilizados pelo estado e pelos municípios.

O banco de dados elaborado com informações geradas durante o desenvolvimento do PDUI da RM da Grande Florianópolis será utilizado para criação de um sistema de informação geográfica para esta RM.

4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA

O financiamento da RM é, sem dúvida, um dos grandes desafios da gestão, principalmente quando os recursos públicos tornam-se escassos, e as fontes de financiamento ficam mais difíceis de serem acessadas.

O veto da União aos arts. 17 e 18 do Estatuto da Metrópole dificultou a autonomia financeira dos órgãos metropolitanos. Propõe-se que os investimentos sejam feitos de forma associada, podendo ser compartilhados entre os entes por meio de um contrato de rateio, que deve ser celebrado a cada investimento – esses contratos de rateio deverão considerar também as contribuições associadas a concessões patrocinadas ou administrativas, quando for o caso. Além disso, propõe-se a criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano na revisão da lei estadual de criação da RM da Grande Florianópolis (LCE nº 636/2014), onde estado e municípios aportem recursos de forma equitativa, para viabilizar o financiamento de estudos, projetos e obras de interesse metropolitano.

A definição de fontes de receita deve priorizar o fluxo contínuo de recursos, garantindo independência financeira. O processo de cessão de bens e direitos pelos entes associados deve ser objeto de uma análise caso a caso e de negociação durante o processo de detalhamento do modelo.

QUADRO 1
Fonte e exemplo de uso

Fonte	Exemplo de uso
Valor de outorga por concessões financeiras autossustentáveis	Infraero e fundos especiais de infraestrutura
Percentual das receitas decorrentes da venda de bilhetes de transporte público	Consórcio de Recife
Renda de ações de companhias estatais	Fundo Garantidor de PPPs federal, *project finance* de companhias de energia
Repasses do fundo de participação do estado	Conta garantia das PPPs do Paraná
Repasses do fundo de participação dos municípios	Fundo Garantidor de PPPs de Niterói e São Bernardo do Campo
Rendas provenientes de multas de trânsito	Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) São Paulo
Repasses do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	CET São Paulo
Repasses da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-combustíveis)	-
Rendas decorrentes da exploração de mobiliário urbano (abrigos de ônibus, relógios, bicicletários) – pode ser potencializada com ações como a Lei Cidade Limpa de São Paulo	Secretaria Municipal de Serviços e Obras da Prefeitura da Cidade de São Paulo (SP Obras)
Exploração de bens imóveis, inclusive Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)	PBH Ativos S/A
Renda pela securitização de créditos tributários inscritos em dívida ativa estadual e municipal	Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S/A (Cadip) e Companhia Paulista de Securitização (CPSEC)

(Continua)

(Continuação)

Fonte	Exemplo de uso
Compartilhamento das receitas de projetos associados (por exemplo, receitas decorrentes de exploração comercial em áreas sob concessão)	Companhias de Metrô (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte – exemplo do shopping Estação)
Receitas de operações urbanas consorciadas (por exemplo, Certificado de Potencial Adicional de Construção – Cepac)	Companhia de Desenvolvimento da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP)
Quotas de contribuições dos sócios do consórcio estabelecidas por meio de contrato de rateio (orçamento anual)	Consórcio de Recife, consórcios de saneamento básico (por exemplo, Rio Piracicaba)
Receitas de subvenções e auxílios (inclusive da União – por exemplo, Programa de Aceleração de Crescimento e Ministério das Cidades)	Consórcios em geral
Rendas decorrentes de espaços de propaganda (veículos, estações e terminais)	Consórcio de Recife

Fonte: Plamus (Santa Catarina, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de criação da RM da Grande Florianópolis demonstra que a construção de soluções integradas para as RMs depende da constante comunicação e diálogo entre as partes envolvidas. As discussões sobre a estrutura de governança interfederativa – que é a pedra fundamental de viabilização de soluções metropolitanas integradas – precisam ser pautadas na transparência e na prevalência do interesse comum sobre o local, como orientam os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole.

Estados e municípios precisam reconhecer a importância da gestão associada das RMs, como forma de facilitar a prestação de serviços essenciais que muitas vezes se mostra inviável de forma isolada. A integração do planejamento, da gestão e da execução das FPICs pode não só aumentar a qualidade e reduzir os custos da prestação de serviços públicos comuns, mas também viabilizar soluções individuais e potencializar as qualidades locais dos municípios envolvidos.

A elaboração do Plamus foi um grande passo inicial em busca de soluções integradas de alta qualidade para a RM da Grande Florianópolis. Além disso, as informações geradas e coletadas durante o diagnóstico e as recomendações do Plamus facilitarão o desenvolvimento do PDUI da RM da Grande Florianópolis. Contudo, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano continua sendo um enorme desafio devido aos grandes passivos a serem solucionados e ao crescimento das demandas por serviços públicos previstas para as próximas décadas.

Cabe aos gestores públicos e à sociedade encontrarem o melhor caminho para superar suas divergências e priorizar os interesses comuns, com o intuito de efetivar as soluções integradas em cada região metropolitana do Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, 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. **Estatuto das Cidades**. Disponível em: <https://goo.gl/XHaEtN>. Acesso em: 6 jul. 2009.

SANTA CATARINA. **Plano de Mobilidade Urbana sustentável da Grande Florianópolis (Plamus)**. Produto 19: relatório final – consolidação das propostas e plano de implementação. Florianópolis: GSC/BNDES, out. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/z6AmM5>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVES, A. C. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões**: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. [s.d]. Disponível em: <https://goo.gl/b8U5bw>.

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana – Relatório Geral 2012**. ANTP, 2014.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <https://goo.gl/i4vDNu>. Acesso em: 16 jan. 2012.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/cMNywx>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CAMPOS, E. T. **A expansão urbana na Região Metropolitana de Florianópolis e a dinâmica da indústria da construção civil**. 2009. Tese (Doutorado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CRUZ, M. F. **Condicionantes metropolitanos para políticas públicas**: análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009). São Paulo: Hucitec, 2012.

GOLDMAN, T.; GORHAM, R. Sustainable urban transport: four innovative directions. **Technology in Society**, v. 28, p. 261-273, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas**. Brasília: MP, 2003. Disponível em: <https://goo.gl/MdYjG4>.

ITPDP – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. **Manual de BRT**: guia de planejamento. [s.l.]: ITDP Brasil, dez. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/6UicAY>.

PERARDT, J. F. **História demográfica de Angelina 1860-1950**. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

PITZ, C. E. **O despertar de Rancho Queimado**: de caminho das tropas a destino turístico. 2013. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

RUBIM, B.; LEITÃO, S. O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/ziYZKT>. Acesso em: 26 jul. 2014.

SCHMITZ, R. **Sensoriamento remoto aplicado no estudo de expansões urbanas e conurbações induzidas por novas ligações rodoviárias**: um estudo de caso BR-101/SC - trecho Biguaçu-Palhoça. 1993. Dissertação (Pós-Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

SOUZA, E. L. **A periferização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida e suas consequências na dinâmica urbana e na mobilidade da área conurbada de Florianópolis**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. No prelo.

SITES CONSULTADOS

Geoprocessamento Corporativo Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: <http://geo.pmf.sc.gov.br>.

ViaCiclo (2014) Ciclobservatório. Disponível em: <http://www.viaciclo.org.br/portal/ciclobservatorio>.

Bicicleta na Rua. Disponível em: <http://bicicletanarua.wordpress.com>.

MobFloripa. Disponível em: <http://www.mobfloripa.com.br/>.

CAPÍTULO 16

APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE E ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Cristina Maria dos Reis Martins[1]

1 INTRODUÇÃO

Conforme o Estatuto da Metrópole, as responsabilidades e as ações referentes às funções públicas de interesse comum (FPIC) devem ser compartilhadas entre os municípios metropolitanos. Com isso, somente por meio do estabelecimento da governança interfederativa[2] as regiões metropolitanas podem criar condições para alcançar uma gestão plena do espaço metropolitano.

Na Região Metropolitana de Porto Alegre (RM de Porto Alegre), a partir de 2010, foi iniciado um esforço para construção de um novo arranjo metropolitano de gestão, no sentido de incluir no processo os atores e os agentes interessados no contexto metropolitano, desconsiderados no arranjo anterior. Essa iniciativa resultou na instituição de um novo arranjo formal que abria possibilidades para o enfrentamento dos problemas metropolitanos. No entanto, essa nova configuração mostrou-se insuficiente, já que acabou operando apenas nos anos iniciais da sua criação. Em 2015, com o Estatuto da Metrópole, a gestão metropolitana voltou a ser destacada, sobretudo, visando à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), um dos instrumentos de gestão obrigatórios para as regiões metropolitanas.

Dessa forma, cabe refletir sobre quais mudanças, no arcabouço institucional da RM de Porto Alegre, seriam necessárias para que a região metropolitana atinja a gestão plena exigida pelo Estatuto da Metrópole e quais as possibilidades para elaboração do PDUI nesse contexto. Dentro desse escopo, foram analisadas a evolução da configuração territorial da RM de Porto Alegre, que trouxe implicações para o estabelecimento de uma visão da região como um todo, e as limitações do arranjo metropolitano formal, que inviabilizou o avanço da governança metropolitana e os ajustamentos necessários. Buscou-se verificar quais as possibilidades para a elaboração do PDUI nesse contexto. Também foi destacado o papel do Poder Legislativo na construção da governança na RM de Porto Alegre.

1. Pesquisadora em Economia na Fundação de Economia e Estatística (FEE). *E-mail*: <cristina@fee.tche.br>.

2. A governança interfederativa foi conceituada como o "compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da federação em relação à organização, ao planejamento e à execução das FPICs" (Brasil, 2015).

2 DA METRÓPOLE SOCIOESPACIAL À METRÓPOLE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A RM de Porto Alegre foi instituída de acordo com critérios demográficos, econômicos e de integração definidos pelo IBGE, no início dos anos 1970, época em que a metropolização despontava no Brasil enquanto fenômeno socioespacial. Para integrarem a região metropolitana, os municípios deveriam apresentar características demográficas mínimas: o núcleo metropolitano deveria ter população de, no mínimo, 400 mil habitantes e densidade demográfica de 500 hab./km²; os municípios do entorno deveriam ter densidade demográfica mínima de 60 hab./km², ou, pelo menos, ter contiguidade com outro município nessas condições. Pelo menos 10% da população economicamente ativa deveria estar ocupada com as atividades industriais. Nos municípios considerados como dormitórios, esse percentual poderia ser substituído pelo movimento pendular igual ou superior a 20% dos deslocamentos diários da população. Além das especificidades demográficas, a produção industrial deveria ser três vezes maior que a produção agrícola, e o índice de ligações telefônicas para o município-núcleo deveria ser maior que oitenta aparelhos/ano (Metroplan, 2016). Por fim, as viagens intermunicipais para o município-núcleo e/ou outros municípios da área metropolitana deveriam contemplar, no mínimo, 10% da população do município.

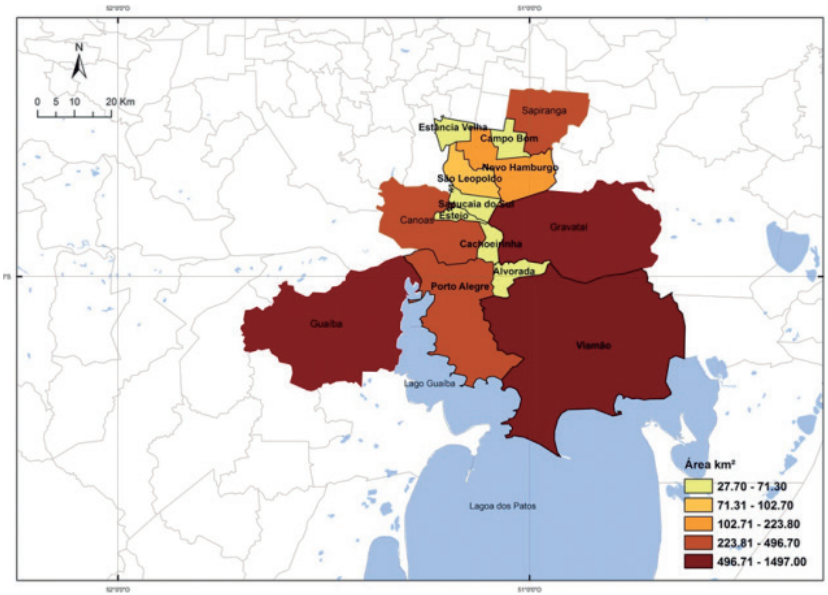
Com isso, em 1973, a região metropolitana foi instituída pelo governo federal e composta por catorze municípios circunscritos em 4.892,82 km², onde residiam 1,5 milhão de habitantes, em torno de 23% da população do estado do Rio Grande do Sul. A densidade demográfica era de 313 hab./km² e a taxa de urbanização, de 92% (IBGE, 1970). A maior parte da população residia nos municípios de Porto Alegre e Canoas, que correspondiam a 57,8% e 10% do total, respectivamente (figura 1).

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quando a atribuição de instituir regiões metropolitanas passou da esfera federal para a estadual, e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989 (CE-RS/1989), que dispôs sobre a criação de formas de organização regional, teve início um processo de inclusões de municípios na RM de Porto Alegre, constituindo um fenômeno que pode ser considerado como de uma metropolização político-institucional.

A CE-RS/1989 apontou as diretrizes gerais para a criação de regiões metropolitanas no Rio Grande do Sul, que foram regulamentadas por duas leis complementares em 1991 e 2002. Essas diretrizes frisavam que o objetivo fundamental da instituição da região metropolitana era a integração do planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum entre os municípios, que, para constituírem uma região metropolitana, deveriam possuir o critério de contiguidade e compor partes de um mesmo complexo geoeconômico e social (art. 16). Já uma emenda da Constituição, em 2001, destacou que as inclusões de municípios na região metropolitana deveriam ser ratificadas por leis municipais (art. 17). Apesar da disposição de critérios para

inclusão, a CE-RS 1989 incluiu mais oito municípios[3] na região metropolitana, em que apenas três deles a inclusão se justificava, já que eram municípios criados a partir de desmembramentos de áreas de municípios pertencentes à RM de Porto Alegre.

FIGURA 1
Configuração territorial da RM de Porto Alegre (1973)



Elaboração da autora.
Obs.: 1. Em 1973, Canoas englobava a área de Nova Santa Rita; Gravataí, a área de Glorinha; Guaíba, a de Eldorado do Sul e Sapiranga, as áreas de Nova Hartz e Araricá.
2. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

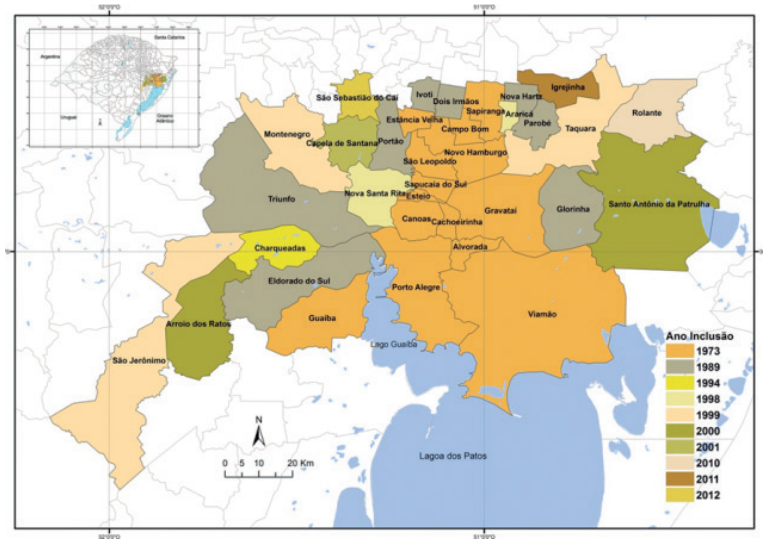
A Lei Complementar (LC) nº 9.479/1991, por meio do conceito de região metropolitana, estabeleceu alguns critérios para a instituição dessa, destacando a ocorrência de uma tendência de continuidade da malha urbana e da complementariedade de funções urbanas entre os municípios, que exigiria um planejamento integrado e uma ação conjunta permanente entre os entes públicos. Essa lei vigorou até 2002, porém, durante sua vigência, entre 1994 e 1999, por iniciativa parlamentar e sem estudos técnicos específicos, mais seis municípios[4] foram agregados à RM de Porto Alegre.

Em 2002, a LC nº 11.740 especificou novos critérios para a inclusão de municípios à RM de Porto Alegre, em que poderiam ser acrescidos somente aqueles que tivessem elementos físico-territoriais, funcionais e socioeconômicos em comum. As principais exigências eram a de continuidade territorial e a de tendência de conurbação com municípios da região metropolitana, o deslocamento diário de pessoas entre

3. Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo.
4. Charqueadas, em 1994, Araricá e Nova Santa Rita, em 1998, Montenegro, São Jerônimo e Taquara, em 1999.

o município e a região metropolitana e a presença de elementos socioeconômicos potenciais condizentes com a região – a taxa de urbanização, o dinamismo econômico e a diversidade e a qualificação das funções urbanas. Já para a criação de uma nova região metropolitana, deveriam ser especificados: os municípios que a compõem, as funções públicas objeto de gestão comum, a forma de gerenciamento coletivo dela, os recursos necessários, os critérios de avaliação e a forma de revisão dos objetivos. A partir dessas disposições, mais seis municípios[5] foram acrescidos à RM de Porto Alegre por meio de justificativas que não necessariamente atenderam às exigências estabelecidas.[6] Assim, a RM de Porto Alegre, em 2015, alcançou 34 municípios em uma área de 10.346,21 km², mais do que o dobro do tamanho da região metropolitana inicial em 1973 (figura 2).

FIGURA 2
Configuração territorial da RM de Porto Alegre (2015)



Elaboração da autora.
Obs.: 1. Os municípios de São Sebastião e Igrejinha, apesar de suas inclusões em 2011 e 2012, passaram a fazer parte da RM de Porto Alegre oficialmente apenas a partir de 2015, conforme disposto na LC nº 11.740/2002.
2. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5. Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha, em 2000, Capela de Santana, em 2001, Rolante, em 2010, Igrejinha, em 2011, e São Sebastião do Caí, em 2012.

6. Entre as justificativas para as inclusões de municípios, são encontradas as mais diversas alegações, como: proximidade com a área central da região metropolitana; papel em áreas estratégicas do estado; importância das áreas industriais; "sonho da comunidade"; reivindicação das autoridades políticas; proximidade com outros municípios que tiveram sua inclusão aprovada; "ressentimento" da falta de instrumentos de um planejamento urbano integrado com os demais municípios da região; existência de projetos governamentais específicos para a RM de Porto Alegre que possibilitam ao município o acesso aos recursos para o seu desenvolvimento, entre outras.

Ao longo de sua existência, a RM de Porto Alegre passou de 1,5 milhão de habitantes, em 1973, para em torno de 4 milhões de habitantes, em 2010, com crescimento da população no período 1973-2015 de 163,3%. O maior crescimento da população urbana foi entre 1973-1980, 52,5%, período em que a região metropolitana ainda se mantinha com apenas catorze municípios. A densidade demográfica passou de 313 hab./km², em 1970, para 456 hab./km², em 1980. Entre 1991-2000, com a inclusão de dezesseis municípios, a área metropolitana aumentou em 57,5% e, consequentemente, houve uma queda na densidade demográfica que passou para 386 hab./km², em 2000 (tabela 1).

TABELA 1
Evolução dos indicadores socioeconômicos da RM de Porto Alegre

RM de Porto Alegre	Número de municípios	Área (km²)	População total (habitante)	Densidade demográfica (hab./km²)	População urbana (habitante)	Taxa de urbanização (%)
1973	14	4.892,82	1.531.255	313	1.408.414	92,0
1980	14	4.892,82	2.231.360	456	2.147.936	96,3
Δ acumulada 1973-1980 (%)	0,0	0,0	45,7	45,7	52,5	4,7
1991	22	6.108,59	3.026.819	496	2.914.215	96,3
Δ acumulada 1980-1991 (%)	57,1	24,8	35,6	8,7	35,7	0,0
2000	30	9.619,53	3.708.746	386	3.545.395	95,6
Δ acumulada 1991-2000 (%)	36,4	57,5	22,5	-22,2	21,7	-0,7
2010	32	10.098,23	3.978.470	394	3.860.335	97,0
Δ acumulada 2000-2010 (%)	6,7	5,0	7,3	2,2	8,9	1,5
2015	34	10.346,21	4.032.062	390	3.908.133	96,9
Δ acumulada 2010-2015 (%)	6,3	2,5	1,3	-1,1	1,2	-0,1
Δ acumulada 1973-2015 (%)	142,9	111,5	163,3	24,5	177,5	5,4

Fonte: Censos demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.
Elaboração da autora.

Nas últimas duas décadas, foi observada uma diminuição da densidade demográfica da região metropolitana, relacionada à inclusão de municípios com extenso território, mas com baixa população. No período 2000-2010, houve uma tendência de redução do crescimento da população, porém, os municípios agregados, a partir do final dos anos 1980, registraram taxas de crescimento superiores àquelas registradas nos municípios da configuração inicial da região metropolitana desde sua criação. Em 2010, alguns municípios metropolitanos ainda registravam altos percentuais de população rural: Glorinha (70%), Capela de Santana (40,40%) e Triunfo (34,6%).

A evolução da configuração territorial demonstra que nem sempre as inclusões de municípios na RM de Porto Alegre foram baseadas nos critérios técnicos

pertinentes relativos à existência do fenômeno de metropolização.[7] Dessa forma, o território metropolitano está basicamente constituído por uma área com urbanização consolidada,[8] que concentra mais de 80% da população e corresponde a um pouco menos que a metade do território metropolitano e a uma área em processo de urbanização. A RM de Porto Alegre apresenta uma desaceleração nas taxas de crescimento populacional, e as áreas que tendem ao maior crescimento populacional são aquelas em processo de urbanização. O aumento na população metropolitana, em, pelo menos, 1 milhão de habitantes, deve-se às inclusões municipais ocorridas a partir de 1989, assim como o aumento da área territorial (Martins e Potter, 2014).

Dessa maneira, a heterogeneidade do território metropolitano traz dificuldades para o estabelecimento de uma visão da região como um todo e de quais seriam as questões de escopo metropolitano a serem tratadas dentro de um planejamento e gestão integrados.

3 GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RM DE PORTO ALEGRE

A governança está ligada à perspectiva da ação concentrada entre os governos e a sociedade, podendo ser definida como o caráter multidimensional da ação do governo que ocorre em diferentes níveis, incorporando diferentes tipos de variáveis que influenciam o desempenho governamental (Hill e Hupe, 2014; O'Toole, 2000). Nessa lógica, a governança metropolitana ou interfederativa pode ser definida pela existência de padrões de articulação e cooperação, decorrentes de arranjos institucionais, que incluem os diversos atores políticos, econômicos e sociais no contexto metropolitano, e que visam o planejamento e a gestão de funções públicas de interesse comum entre os municípios.

Conforme o Estatuto da Metrópole, a governança interfederativa deve ser promovida pelos municípios por meio de um arranjo institucional ou uma estrutura de governança que inclua uma organização administrativa e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas compartilhados, assim como meios de controle social da própria organização, do planejamento e da execução das FPCIs.

7. Em função disso, em 1999 foi apresentada pelo órgão metropolitano uma proposta de revisão dos critérios para as inclusões que previa as situações em que um município deveria ser incluído à RM de Porto Alegre divididas em dois cenários. No primeiro, quatro condições designadas como "requisito isolado" seriam suficientes: *i)* se estivesse inserido na região; *ii)* se tivesse mancha urbana conurbada com município da região metropolitana; *iii)* se tivesse um índice de deslocamentos diários de passageiros de transporte coletivo para os municípios da RM de Porto Alegre igual ou superior à média deste índice no conjunto dos municípios da região; e *iv)* se fosse originário de desmembramento de município da região metropolitana. O segundo cenário era orientado por critérios físico-territoriais, funcionais e socioeconômicos, em que deveria haver: continuidade territorial e tendência à conurbação com a região metropolitana; deslocamentos diários de passageiros por transporte coletivo; população predominantemente urbana; relação entre o produto interno bruto (PIB) do município e o PIB médio dos municípios da RM de Porto Alegre; população predominantemente ocupada nos setores secundário e terciário; participação significativa das receitas próprias na receita total do município (Metroplan, 2016).

8. Catorze municípios da configuração inicial da RM de Porto Alegre.

Alguns princípios norteiam a governança interfederativa, como: o equilíbrio entre o interesse comum e a autonomia municipal, com observância às peculiaridades regionais e locais; o compartilhamento das responsabilidades sobre o desenvolvimento urbano integrado; e a gestão democrática da cidade, com uso efetivo dos recursos, na busca de um desenvolvimento sustentável.

Entretanto, cabe refletir quanto à suficiência do estabelecimento de um sistema de gestão, baseado na perspectiva de governança. Em contextos democráticos, o arranjo institucional está inserido em um ambiente institucional caracterizado por regras para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, que oferece um conjunto de parâmetros para operação desses arranjos institucionais. Nesse sentido, o arranjo institucional pode ser definido como uma forma particular de coordenação de processos em campos específicos, que define o objeto e o objetivo desses processos, quais atores e de que forma estes estão habilitados a participar, dentro de um conjunto de regras e mecanismos que balizam as ações. Dessa forma, os arranjos institucionais irão determinar a capacidade do estado na implementação de políticas públicas. Essa capacidade pode ser entendida por suas capacidades políticas em conjunto com as suas capacidades técnico-administrativas.[9]

A governança pública abre alternativas para o planejamento e gestão governamental e para o gerenciamento das políticas públicas, ao incluir mecanismos para envolvimento dos atores – políticos, econômicos e sociais – na formulação e na gestão de políticas públicas. Entretanto, a efetividade nas políticas públicas depende da cooperação e da coordenação nas ações governamentais, com a articulação entre as capacidades políticas e técnicas. Por sua vez, a cooperação nas ações governamentais depende do fortalecimento institucional e da capacidade dos governos em estabelecer e manter acordos. Desse modo, a governança pode assumir diferentes modelos, conforme o contexto em que é desenvolvida, indo desde uma forma mais centralizada pelo estado a uma menos centralizada,[10] com maior participação dos demais atores da sociedade (Hill e Hupe, 2014). A maior ou a menor centralização e a efetividade da governança também dependerão tanto das disposições políticas quanto das competências técnico-administrativas dos governos que, quando insuficientes, precisam ser supridas pela capacidade de articulação para realização de parcerias.

9. As primeiras estão relacionadas à governabilidade, a legitimidade da ação estatal para compatibilização das demandas da sociedade: interlocução, negociação, mobilização e articulação de diversos atores sociais. Já as capacidades técnicas estão relacionadas às estruturas burocráticas ou aparato burocrático do estado.

10. Governança por *Enforcemment* ou por autoridade, a gestão protagonizada pelo governo se dá por incentivos, com tarefas claras e competências explícitas, tendo como mecanismo central as regras. Na governança por *Performance* ou por transação, a gestão é voltada para os resultados e o mecanismo central são os contratos que são gerenciados pelo governo. A governança por coprodução é a forma menos centralizada, o mecanismo central é a confiança, e a gestão visa resultados partilhados entre diferentes atores com base na responsabilidade, na realização de parcerias e no aumento da profissionalização (Hill e Hupe, 2014).

Com base nisso, pode-se considerar que os enfrentamentos para o desenvolvimento de arranjos de gestão nas regiões metropolitanas brasileiras estão relacionados a três aspectos: *i)* o formato das relações federativas, a partir da CF/1988, que restringe a cooperação e causa conflitos quanto à legitimidade nas funções públicas de interesse comum metropolitano; *ii)* o desmantelamento das estruturas de planejamento metropolitanas, nos anos 1990, que implicou a baixa efetividade das ações governamentais na área metropolitana, somadas às dificuldades no gerenciamento de contratos e articulações para o estabelecimento de parcerias para gestão; e *iii)* as dificuldades na definição e na priorização de demandas metropolitanas em função da compreensão de quais seriam as políticas públicas de escopo metropolitano ou as funções públicas de interesse metropolitano.

Com a instituição da RM de Porto Alegre em 1973, foram criados os conselhos deliberativo e consultivo, que vigoraram até 2011-2012, quando foi instituído um novo arranjo para gestão metropolitana. Esse primeiro arranjo dentro de um sistema político ditatorial foi marcado na sua fase inicial por uma gestão centralizada e vertical, mas dotada de competências técnicas e administrativas para o planejamento.

Com a democratização política do país e da gestão pública, que teve como marco histórico a CF/1988, as estruturas de gestão metropolitana no Rio Grande do Sul foram se tornando inoperantes, e o planejamento metropolitano fragmentou-se tanto pela mudança nas relações federativas, que permitiu maior autonomia dos municípios, como pela inclusão de novos atores ao processo de decisão, com o surgimento de outras institucionalidades com recorte intermunicipal.[11]

Para operacionalizar a gestão metropolitana, foi criada em 1975 a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), que em 1991 também passou a responder pelo planejamento e pela gestão das outras formas de organização regional instituídas no estado.

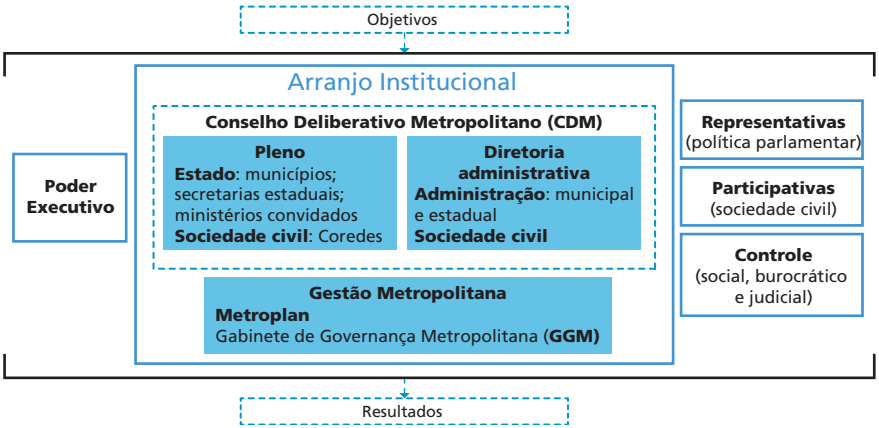
Mesmo com a possibilidade da criação de órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional, conforme a CE-RS/1989, a gestão regional permaneceu centralizada no órgão metropolitano estadual. Embora a gestão metropolitana tenha sido mantida praticamente por meio das atividades do órgão metropolitano, apenas em 2010 uma nova articulação institucional, liderada pela esfera municipal e com participação da sociedade civil organizada, foi iniciada e resultou na criação de um novo conselho deliberativo e de um gabinete de governança para a RM de Porto Alegre em 2011, que foram regulamentados em 2012.

O arranjo institucional de gestão da RM de Porto Alegre, criado em 2011, apresenta uma estrutura de governança formal constituída por uma instância de caráter

11. Associações de municípios, comitês de bacias hidrográficas, conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes) e consórcios públicos.

deliberativo, o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) da RM de Porto Alegre, e instituições voltadas para a gestão, a Metroplan e o Gabinete de Governança da RM de Porto Alegre (GGM da RM de Porto Alegre). A perspectiva é que esse arranjo possa criar interfaces com outras instituições do Poder Executivo, representativas, participativas e de controle (figura 3).

FIGURA 3
Arranjo institucional formal de planejamento e gestão da RM de Porto Alegre

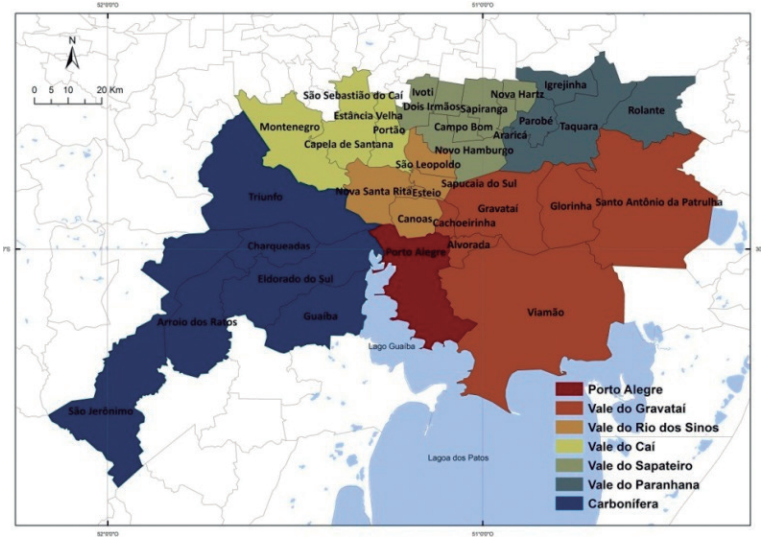


Fonte: LC nº 13.854/2011 e Decreto nº 48.946/2012.
Elaboração da autora.

Além do novo arranjo institucional, em 2015 foi criado o Parlamento Metropolitano da Grande Porto Alegre,[12] que reuniu as 34 câmaras de vereadores dos municípios metropolitanos, integrando em torno de 440 vereadores. A criação desse fórum teve como principal objetivo proporcionar a cooperação entre as câmaras de vereadores a fim de promover o debate e a resolução de problemas comuns aos municípios. Nesse sentido, a perspectiva seria da proposição de ações voltadas para: a unificação de legislações municipais; o incentivo à modernização dos poderes legislativos; o intercâmbio de experiências administrativas; o debate e a proposição de projetos de políticas públicas integradas para a RM de Porto Alegre, por meio de comissões, sendo elas: *i)* Desenvolvimento Urbano, Habitação e Infraestrutura; *ii)* Transporte e Mobilidade; *iii)* Saúde; *iv)* Meio Ambiente e Saneamento; *v)* Educação, Cultura, Esporte, Ciência e Tecnologia; *vi)* Segurança, Direitos Humanos e Cidadania; e *vii)* Desenvolvimento Econômico, Regional e Turismo. Para tanto, a RM foi dividida em sete polos legislativos (figura 4).

12. Para mais informações, acessar o *site* do Parlamento Metropolitano da Grande Porto Alegre. Disponível em: <https://goo.gl/V1d8y5>.

FIGURA 4
Polos legislativos regionais do Parlamento Metropolitano



Elaboração da autora.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na área metropolitana de Porto Alegre, há também outras institucionalidades, criadas em sua maior parte entre os anos 1980 e 1990, que atuam de forma fragmentada a fim de resolver problemas supramunicipais e promover o desenvolvimento de regiões específicas. Entre elas se destacam: seis associações de municípios, cinco conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), seis comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas e os oito consórcios públicos.

Dessa forma, o modelo de governança a ser estabelecido, apesar de centralizado nos entes federativos, deveria buscar resultados partilhados envolvendo os demais atores governamentais e da sociedade civil organizada. No entanto, o que se observou foi um arranjo muito suscetível às mudanças políticas. Com a nova legislatura municipal, a partir de 2013, e com a nova legislatura estadual, a partir de 2015, as ações sobre as quais haviam sido firmados consensos entre os entes públicos, em especial a criação de um fundo metropolitano e a elaboração de um novo plano metropolitano, acabaram não sendo realizadas. Isso pode demonstrar a fragilidade nas disposições políticas em relação aos problemas metropolitanos.

A heterogeneidade do território metropolitano também faz com que se estabeleça uma maior competição na busca de recursos entre os municípios de maior porte em oposição àqueles de menor porte, que tendem a buscar soluções cooperadas. O formato das relações federativas também gerou conflitos entre o estado e os municípios em relação à legitimidade nas FPCIs, assim como gerou discordâncias

quanto à funcionalidade do arranjo institucional. Enquanto os municípios buscam ações horizontais, consorciadas, o estado tende a buscar a verticalização das ações.

Em meio à configuração territorial heterogênea e à fragilidade nas disposições políticas, outra dificuldade é a definição e a priorização das demandas metropolitanas. Desde a criação da RM de Porto Alegre, foram dispostas em lei algumas definições quanto às funções públicas que seriam de interesse comum entre os municípios.

Em 1973, foram definidos como serviços comuns de interesse metropolitano: *i)* o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; *ii)* o saneamento básico (abastecimento de água, rede de esgotos e limpeza pública); *iii)* o uso do solo metropolitano; *iv)* os transportes e o sistema viário; *v)* a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; e *vi)* o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental.

Em 1991, com a regulamentação da CE-RS/1989, as FPICs foram definidas mais detalhadamente, mantendo-se aquelas que se referem a saneamento, transporte e uso do solo e meio ambiente e incluindo funções que visam o desenvolvimento econômico e social na região metropolitana. Contudo, em 2002, com a revogação dessa lei, a instrução é que as FPICs deveriam ser definidas nas leis complementares que instituam a região metropolitana, a aglomeração urbana, a microrregião ou a rede de municípios.

Com isso, a atuação do órgão metropolitano esteve centrada em três áreas: *i)* a gestão territorial, com a prerrogativa da gestão do uso e ocupação do solo; *ii)* o incentivo ao desenvolvimento, com ações voltadas para gestão de meio ambiente (recursos hídricos e resíduos sólidos); e *iii)* a gestão de transportes, em que foram atribuídas à Metroplan finalidades privativas sobre o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM).[13] No entanto, a Metroplan, a partir dos anos 1990, teve um crescente aumento nas atribuições que não foi acompanhado pelo aumento da capacidade técnico-administrativa, o que implicou a redução da sua capacidade de planejamento.

Dessa maneira, embora um novo arranjo de gestão tenha sido constituído formalmente para a RM de Porto Alegre, as articulações para a governança metropolitana ainda se mostraram insuficientes e as ações e o planejamento metropolitano permaneceram fragmentados. O arranjo também não se mostrou capaz de agregar os interesses das demais institucionalidades – atuantes no recorte metropolitano –, que permaneceram em suas zonas de interesse.

13. Criado pela Lei nº 11.127/1998.

Em outro aspecto, a falta de recursos específicos para as ações metropolitanas fez com que essas fossem mantidas basicamente pelo órgão metropolitano, por meio de recursos da receita orçamentária do estado e/ou pela captação de recursos federais e de entidades multilaterais.

A partir de 2015, com a instituição do Estatuto da Metrópole, teve início, na RM de Porto Alegre, um processo de discussões para a adequação do arranjo institucional existente e para a elaboração do PDUI, dadas as exigências do Estatuto da Metrópole.

4 ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO NA RM DE PORTO ALEGRE

Nas diretrizes específicas do Estatuto da Metrópole, o planejamento é tido como um processo permanente, a ser realizado de forma compartilhada no âmbito da estrutura de governança. Os custos de execução das FPICs devem ser rateados de forma pactuada, e os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos envolvidos devem ser compatibilizados, podendo haver compensação por serviços prestados pelos municípios à unidade territorial urbana, dentro de acordos previamente firmados.

4.1 Base metodológica para elaboração do PDUI

Em função das exigências do Estatuto da Metrópole, em 2015 foi constituído, no nível estadual, um grupo de estudos[14] preparatórios à elaboração do PDUI e às adequações necessárias, visando levantar subsídios para o processo de elaboração do plano metropolitano. Desse modo, foi realizado um levantamento de dados e informações sobre a RM de Porto Alegre, desenvolvidos em estudos realizados pelos órgãos participantes, em especial pela Metroplan, e, a partir do debate, foi construída uma base metodológica para formulação do plano.

Todavia, havia a ressalva de que o PDUI deveria ser pactuado entre as diversas instâncias atuantes na região metropolitana, e não somente no nível estadual. Para tanto, também seria necessária uma visão estratégica sobre a região metropolitana, pactuada junto à sociedade, que poderia ser alcançada por meio do processo de elaboração do plano. Assim, num primeiro momento, a sugestão seria a elaboração de um plano com diretrizes básicas, que em fase posterior pudesse ser detalhado em temas específicos, visto que, muitas vezes, somente o detalhamento técnico dos planos não garante a execução desses.[15] Nesse sentido, foi frisada a importância da

14. Constituído por técnicos e dirigentes da Secretaria Estadual de Planejamento, da Metroplan e da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

15. Como exemplo, o Plano Diretor de Resíduos Sólidos Urbanos da RM de Porto Alegre, formulado em 1998, que, apesar de ter contado com recursos significativos, não foi colocado em prática.

instituição formal e legal do plano para que as diretrizes fossem cumpridas, porém, ao mesmo tempo, a lei deveria ser flexível para futuras revisões necessárias, dadas as transformações na realidade ao longo do tempo.

Nos debates sobre o arranjo de gestão da RM de Porto Alegre e a governança metropolitana, foi entendido que a presença de outras formas de planejamento da área metropolitana, ligadas à esfera municipal e à sociedade civil, seria decorrente da ausência de diretrizes norteadoras para o desenvolvimento metropolitano, por parte do poder estadual e/ou pelo enfraquecimento do papel do próprio Estado, que acabou abrindo espaço para atuação de outros grupos de governança.

Quanto ao plano metropolitano, foi constatado que a RM de Porto Alegre não possui, uma vez que o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), elaborado em 1973, previa diretrizes até 1992, porém, desde a década de 1980 já não vinha sendo considerado como norteador do desenvolvimento da região. A impossibilidade de implementação desse planejamento de longo prazo se deu pelo próprio formato do plano, elaborado nos moldes de uma etapa desenvolvimentista do país, com prevalência técnica, sem considerar participação da sociedade, e também porque a base do plano eram os grandes investimentos em infraestrutura, prejudicados pela crise econômica atravessada pelo país nos anos 1980. Por outro lado, mesmo mantida a Metroplan, dentro do escopo de planejamento metropolitano, a fundação atuou vinculada a diferentes órgãos, mudando a forma de atuação a cada legislatura e permanecendo carente de pessoal técnico.

Outra dificuldade observada para o planejamento de longo prazo seriam as inserções de municípios à área metropolitana, constantemente ampliadas, dado que a observação dos critérios técnicos para inclusão de municípios à região metropolitana, por vezes, não é considerada pelo Poder Legislativo. Dessa maneira, além da necessidade de identificar as diretrizes norteadoras para o desenvolvimento metropolitano, seria necessário adotar uma legislação que permitisse resguardar critérios que impeçam que algumas diretrizes básicas sejam desvirtuadas.

Apesar de a RM de Porto Alegre nunca ter tido um plano metropolitano instituído em lei, foram desenvolvidos alguns planos e estudos que definiram diretrizes para a região metropolitana ao longo dos seus anos de existência. Nesse sentido, pode-se considerar que o PDM/1973 delimitou a própria RM de Porto Alegre e contribuiu para a criação da Metroplan. Para mobilidade urbana, dois planos se destacaram: o Plamet/1976 e o PITMurb/2006. Na área ambiental, foi desenvolvido o Plano de Prevenção de Riscos e Desastres, derivado do Plano de Prevenção de Inundações (PAC 2).

4.1.1 Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM/1973)

O PDM/1973 foi formulado por uma equipe composta por técnicos alemães e brasileiros, por meio do Acordo Básico de Cooperação Técnica dos governos do Brasil e da Alemanha de 1963, que também possibilitou o estudo para a delimitação da RM de Porto Alegre, em 1967. Como na época ainda não havia metodologia própria para elaboração de planos em regiões metropolitanas, a metodologia foi baseada em diretrizes de planejamento regional. O trabalho foi facilitado pela existência de bases de dados cartográficas, com levantamentos aerofotogramétricos, atualizadas e dados do censo demográfico 1970. O processo de planejamento compreendeu as etapas básicas de: *i)* conhecimento da realidade; *ii)* identificação de problemas; *iii)* estruturação de problemas; e *iv)* identificação de áreas-problema metropolitanas. A partir dessas etapas, foram identificados os objetivos para o desenvolvimento regional, em que foram observadas também as tendências de crescimento e prognóstico das receitas públicas. Entre as áreas-problema metropolitanas estavam: transporte coletivo, abastecimento, habitação, produtividade e estrutura econômica regional. Conforme o plano, a economia e o crescimento da região seriam baseados no desenvolvimento industrial, porém, era prevista a continuidade de zonas rurais, a produção agrícola existente na época. e algumas áreas deveriam ser preservadas para atividades de lazer. Para dar continuidade ao trabalho de planejamento do Grupo Executivo da RM de Porto Alegre (GERM de Porto Alegre), que elaborou o PDM, foi indicada a criação de um órgão de planejamento metropolitano, dando origem à Metroplan.

4.1.2 Plano Diretor de Transportes Urbanos da RM de Porto Alegre (Plamet/1976)

O Plano Diretor de Transportes Urbanos da RM de Porto Alegre (Plamet) foi elaborado a partir de um convênio entre a Metroplan e o Grupo Executivo para Integração da Política dos Transportes (Geipot), pela esfera federal, tendo como interveniente-anuente o Conselho Metropolitano de Municípios da RM de Porto Alegre (CMM). O Plamet, seguindo as diretrizes do PDM, estabeleceu metas de curto, médio e longo prazos,[16] podendo ser considerado como a primeira experiência brasileira de planejamento de transporte urbano.

A previsão de demanda realizada nesses estudos deu origem ao estudo Transcol, que analisou o serviço de transporte coletivo de Porto Alegre e o interurbano, indicando soluções como a operação de ônibus com capacidade ampliada e os corredores de ônibus (vias exclusivas), assim como projetos de complementação da malha viária com os corredores radiais e perimetrais em Porto Alegre. Outro

16. As soluções no curto prazo previam reduzir os custos sociais nos deslocamentos da população urbana. No médio prazo, a intenção era integrar, por meio da tecnologia, a operação dos transportes e a regulamentação do uso do solo, considerando o processo real de ocupação. No longo prazo, era previsto alcançar as condições de acessibilidade relacionadas à implementação do programa de uso do solo do PDM da RM de Porto Alegre, no período de dez anos.

projeto decorrente dos estudos do Geipot foi o Trensurb, que deu origem ao trem metropolitano da RM de Porto Alegre.

O Plamet também propôs diretrizes e orientações para o planejamento viário, incluindo: o dimensionamento de vias terrestres urbanas e metropolitanas; a configuração da rede viária básica regional e da malha principal de transportes; o conjunto de medidas para implantação do Porto Seco em Porto Alegre, e acesso à área portuária; e a regulamentação do serviço de transporte coletivo urbano de Porto Alegre, como modelo aos serviços de transporte para os demais municípios da região metropolitana.

4.1.3 O Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMurb/2006)

Nos anos 1990, foram identificados três projetos de transporte e mobilidade sobrepostos na RM de Porto Alegre, desenvolvidos pelas diferentes esferas de governo, sendo necessária uma compatibilização dessas propostas. Dessa maneira, por meio de um acordo de cooperação entre a prefeitura de Porto Alegre, o governo do estado do Rio Grande do Sul e o governo federal, foi composto um grupo de coordenação regional com a participação da Trensurb, da Metroplan e da Empresa Pública de Transportes Coletivos (EPTC) para elaboração do PITMurb,[17] que abrangeu apenas 13 dos 31 municípios metropolitanos na época. Com o plano, foi produzida uma densa base de dados em quinze volumes de relatórios técnicos que, além dos estudos preexistentes para o transporte e a mobilidade, incluíram estudos sobre demografia, economia e uso do solo, assim como foram previstos cenários para demanda de transportes até 2023. Havia também a proposta de implementação de uma Rede Estrutural Multimodal Integrada e Sistema de Transporte Integrado (SIT), modelo tarifário, sistemas de informação aos usuários, controle operacional, captação de financiamento, assim como soluções institucionais com a criação de consórcios públicos e privados.

O PITMurb, embora do ponto de vista técnico tenha sido impecável, não incluiu a participação da sociedade na sua elaboração, e a sua implementação esbarrou na falta de apoio por parte dos gestores públicos, sobretudo, na esfera municipal.

4.1.4 Plano de Prevenção de Inundações/RS (PAC 2)

No Plano de Prevenção de Inundações/RS, foram apresentadas ações, estudos e projetos[18] para o atendimento ao Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas

17. O plano foi dividido em quatro fases: *i)* Estudo de Planejamento Estratégico (EPE), entre 2004 e 2006; *ii)* Processo de Planejamento Integrado, entre 2006 e 2007, com recursos do Ministério das Cidades; *iii)* desenvolvimento dos projetos executivos do Sistema Integrado de Transporte no âmbito da RM de Porto Alegre; e *iv)* implantação das soluções e execução de obras.

18. Estudos de concepção e anteprojetos de engenharia para proteção contra cheias do rio Gravataí e afluentes em Alvorada e Porto Alegre/RS (dique de Alvorada); a construção do dique do Arroio Feijó (no município de Alvorada); estudos e projeto conceitual de proteção contra cheias do Delta do Jacuí, em Eldorado do Sul/RS (dique de Eldorado do Sul); estudos de alternativas e projetos para minimização do efeito de cheias na bacia do rio dos Sinos; e estudos e projetos para minimização do efeito das cheias e estiagem na bacia do rio Gravataí.

a Desastres Naturais, apoiado por recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Essas ações tiveram como objetivo a prevenção de inundações na região metropolitana, contemplando obras voltadas à redução do risco de desastres naturais, à identificação das áreas de deslizamentos e enxurradas e de risco hidrológico, e à proposta de monitoramento e alerta integrados.

4.1.5 Projetos para a RM de Porto Alegre

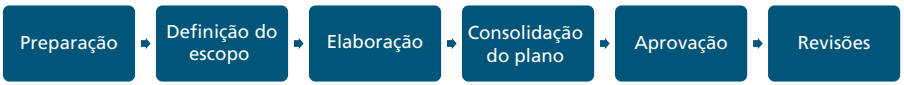
Entre os projetos desenvolvidos para a RM de Porto Alegre, destaca-se o Programa Técnico para o Gerenciamento da RM de Porto Alegre (Proteger), nos anos 1990, em parceria com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). O objetivo desse programa foi a realização de um levantamento sobre o meio físico (declividade, geologia, geomorfologia, pedologia, formações superficiais e hidrogeologia, entre outros) da RM de Porto Alegre, englobando 23 municípios. A partir desse estudo, a perspectiva era de um cruzamento desses com os dados locacionais das atividades antrópicas (habitação, indústria, mineração, disposição de resíduos, agricultura) a fim de definir ações preventivas de planejamento do uso do solo e ações corretivas de saneamento e controle de riscos.

Em relação ao sistema viário destaca-seo PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades, que, seguindo as diretrizes do PITMurb, propôs intervenções voltadas à implantação de infraestrutura e qualificação dos serviços de transporte público em nove municípios: Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão.

4.2 Plano de trabalho para elaboração do PDUI da RM de Porto Alegre

A partir da análise do planejamento na RM de Porto Alegre, foi construída uma proposta de plano de trabalho e metodologia a ser desenvolvida para a elaboração do PDUI. O plano de trabalho foi dividido em seis etapas básicas (figura 5).

FIGURA 5
Etapas propostas para a elaboração do PDUI



Elaboração da autora.

A primeira etapa compreenderia a mobilização inicial, as análises preliminares, as definições metodológicas, o mapeamento dos atores, a comunicação e a definição da forma de participação social. Na segunda etapa, a partir do debate entre os envolvidos, seria construída uma visão sobre a metrópole ("qual metrópole queremos"), seriam definidos os objetivos, os principais temas, as metas e prioridades e os horizontes futuros. A elaboração compreenderia quatro partes:

a caracterização e o diagnóstico sobre a região metropolitana, as estratégias e as propostas para o planejamento. Na etapa seguinte, com a consolidação do plano, o conhecimento acumulado nas atividades anteriores seria sistematizado. Após a aprovação e a instituição do plano, seriam estabelecidas revisões sistemáticas.

Para operacionalização do trabalho, seria necessária a inclusão de outros atores nos debates e nas definições, pois o plano não poderia ser elaborado apenas no nível estadual. Contudo, caberia aos atores envolvidos orientar os trabalhos, posto que, em grande parte, a execução deveria ser feita por meio de contratação de terceiros, uma vez que o órgão metropolitano não dispunha de estrutura suficiente para isso. Nesse processo, poderiam ser analisados os planos setoriais realizados por outros órgãos e outras secretarias do estado, a fim de fornecerem subsídios para o PDUI.

Para divisão temática, haveria também a necessidade de definição sobre quais FPICs seriam tratadas no plano. A governança poderia ser construída a partir do envolvimento dos demais atores interessados, conforme as temáticas definidas pelas FPICs, que, em certa medida, poderia ser desenvolvida e consolidada juntamente com o plano. Para a instituição do PDUI, assim como para a definição das FPICs, seria necessário também o envolvimento do Poder Legislativo, desse modo, entre 2015 e 2016, foi criada uma comissão especial junto à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL-RS) para a análise da aplicação do Estatuto da Metrópole no estado.

5 COMISSÃO ESPECIAL DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A Comissão Especial do Estatuto da Metrópole teve como principais objetivos a adequação dos critérios para a constituição das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas à nova lei e o entendimento de como poderia ser a arquitetura institucional metropolitana, com base em um sistema de planejamento e na governança interfederativa. A comissão também visava dar o apoio parlamentar aos demais atores envolvidos no cumprimento das disposições do Estatuto da Metrópole, por meio de recomendações a serem agregadas aos esforços que já vinham sendo realizados. Os trabalhos foram desenvolvidos entre 19 de dezembro de 2015 e 27 de março de 2016 (quadro 1).

QUADRO 1
Atividades da Comissão Especial do Estatuto da Metrópole

Mês	Atividades
Outubro/2015	Instalação da comissão; reunião do Grupo Técnico (GT).
Novembro/2015	Eleição de presidente e vice-presidente e aprovação do plano de trabalho e diversos requerimentos; reunião do GT; audiência pública para analisar e debater o Estatuto da Metrópole no contexto do Rio Grande do Sul.
Dezembro/2015	Seminário Internacional de Planejamento Metropolitano em Debate (Ipea); reunião do GT.
Fevereiro/2015	Ata declaratória; eleição de presidente, vice-presidente e relator, e aprovação de requerimentos.
Março/2016	Reunião do GT; audiência pública: transporte hidroviário, o desafio da integração; votação do relatório final.

Elaboração da autora.

Entre os debates na comissão estavam quais seriam as FPCIs a serem enfrentadas de forma integrada pelas esferas de governo; entre elas se destacaram: a mobilidade urbana, a segurança pública, o saneamento básico, o tratamento dos resíduos sólidos, o turismo, as novas tecnologias, o desenvolvimento sustentável e a habitação (precarização de moradias). A perspectiva era criar condições para a implantação do Estatuto da Metrópole e, a partir disso, sugerir medidas governamentais e legislativas para a integração dessas políticas. Havia o reconhecimento da dispersão de iniciativas e ações sobrepostas, principalmente, na RM de Porto Alegre, que resultavam em perda de oportunidades e desperdício de recursos financeiros, de conhecimento e de participação da população. Contudo, embora os problemas comuns impusessem ações integradas, ainda havia um *deficit* de governança, que colocava a gestão compartilhada como um desafio aos governos.

Desse modo, o PDUI poderia ser uma forma para execução de ações integradas pelas três esferas de governo, ensejando a constituição da governança, pois obriga a compatibilização dos planos municipais, assim como as das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Planos Plurianuais. Uma lacuna para o estabelecimento da governança, não prevista no Estatuto da Metrópole, seria também a ausência de um comitê de mediação de conflitos, que acabam sendo resolvidos pelo Judiciário. Outra fragilidade para a gestão metropolitana tratava-se da ausência de fundos de financiamento para as políticas integradas, em especial, recursos federais já que o artigo que instituía um fundo foi vetado no Estatuto da Metrópole.

Noutro ponto, foi destacada a existência de um grande número de projetos de criação de regiões metropolitanas e inclusões de municípios nas regiões existentes tramitando na AL-RS, sendo que no Estatuto da Metrópole não traz com clareza os critérios para implantação de novas regiões metropolitanas. Nesse sentido, foi identificada a necessidade de uma repactuação federativa para reconhecimento da soberania das regiões metropolitanas. Ao contrário da mera imposição autoritária pelo Estatuto da Metrópole para adequação das regiões metropolitanas em um prazo de três anos, sob pena de não recebimento de recursos da União, deveria haver um debate sobre a inserção das regiões metropolitanas no pacto federativo. No Rio Grande do Sul, as novas regiões metropolitanas deveriam ser formadas a partir da importância das cidades para o estado, e, para resolver a confusão organizacional, a Metroplan deveria ser reconhecida como autoridade regional, sendo colocada a capacidade de gerenciamento acima da capacidade dos municípios.

Um entrave ao planejamento metropolitano também está na ausência de um fundo de financiamento para construção de políticas públicas integradas nas regiões metropolitanas, posto que em muitos casos havia incapacidade de os municípios sozinhos darem conta de suas políticas públicas. Também havia uma tendência de os municípios encararem o planejamento como despesa, dada a quantidade de

planos de diferentes esferas a serem atendidos pelos municípios, aqueles exigidos pelo governo federal (saneamento, resíduos sólidos, entre outros), e também planos regionais desenvolvidos por várias institucionalidades, como as associações de municípios, os Coredes e os comitês de bacia.

5.1 Principais conclusões e recomendações da comissão especial e desafios futuros

Ao encerrar os trabalhos da Comissão Especial do Estatuto da Metrópole, ficou entendido que a ação cooperada é viável, pois a própria comissão poderia ser considerada como um exercício da governança, envolvendo diversos atores e diversas instituições interessados nos problemas metropolitanos, em um ambiente de troca de experiências e cooperação. Nesse contexto, o principal problema no Rio Grande do Sul era a existência de um sistema de gestão formal consolidado, mas com sobreposição de instâncias e ações isoladas de cada uma delas, comprometendo o alcance de uma governança efetiva.

A fim de viabilizar a aplicabilidade do Estatuto da Metrópole, a comissão, em seu relatório final, fez algumas recomendações para o estado do Rio Grande do Sul, a Metroplan e os municípios. Para os municípios metropolitanos, foi recomendado que toda a demanda por inclusão em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas fosse precedida, obrigatoriamente, por audiências públicas e aprovação pela Câmara Municipal dos Vereadores, sendo posteriormente encaminhada à Metroplan para parecer técnico. As secretarias municipais de planejamento passariam a ser as instâncias responsáveis pela governança metropolitana no âmbito municipal.

Para o estado do Rio Grande do Sul, foi recomendada a realização de uma ampla campanha de divulgação e esclarecimento dos dispositivos e exigências presentes no Estatuto da Metrópole, junto aos municípios, preferencialmente planejada e executada dentro de um modelo de governança, por meio da cooperação dos principais atores envolvidos no esforço de integração e desenvolvimento metropolitano. Ademais, foi também necessária a reavaliação do arranjo formal de gestão metropolitana, adequando o CDM e o GGM ao Estatuto da Metrópole e a criação de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, composto por recursos provenientes dos municípios. O fortalecimento da Metroplan aconteceu para que ela pudesse exercer a autoridade metropolitana, com garantia dos recursos humanos, técnicos e orçamentários necessários para isso.

Conforme as recomendações, a Metroplan deveria ser a autoridade metropolitana a apresentar condições para formular, compartilhar, de forma colaborativa com a sociedade, e coordenar a execução do PDUI, assim como liderar a governança entre todos os atores nos territórios, articulando capacidades políticas e técnicas. Além disso, o órgão metropolitano deveria promover a gestão democrática e participativa e viabilizar

a cooperação entre os municípios em torno de projetos comuns. Dessa forma, foram recomendadas à Metroplan ações para a criação de instâncias de mediação de conflitos de interesse entre municípios, estado e região metropolitana. Caberia ao órgão a definição de calendário de elaboração das diretrizes do PDUI e a notificação dos municípios metropolitanos, quanto às exigências de revisão e compatibilização dos planos diretores e sansões previstas no caso de não cumprimento.

A AL-RS deveria cooperar com a Metroplan para garantir a análise técnica das demandas por criação de novas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e inclusão de novos municípios nas formas já existentes. Caberia à AL-RS também a criação da Comissão de Assuntos Municipais para prosseguimento no acompanhamento da implantação do Estatuto da Metrópole.

Dessa maneira, os desafios futuros para aplicação do Estatuto da Metrópole e elaboração do PDUI seriam a necessidade de envolvimento da população na discussão do plano e de uma postura mais rigorosa nos processos de inclusões de municípios e para a criação de novas regiões metropolitanas no estado. Somado a isso, há também a necessidade de criação de um sistema de gestão institucionalizado e de fontes de financiamento, assim como de consolidar e fortalecer a autoridade metropolitana, com capacidade de governança.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução da configuração territorial da RM de Porto Alegre demonstra que a metropolização político-institucional gerou uma maior heterogeneidade do território metropolitano, que traz dificuldades para o estabelecimento de uma visão da região como um todo e de quais seriam as questões de escopo metropolitano a serem tratadas dentro de um planejamento e gestão integrados.

Em relação ao proposto pelo Estatuto da Metrópole, o novo arranjo formal da RM de Porto Alegre ainda apresenta uma lacuna referente à constituição de um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas compartilhados. Assim como ainda não foi alcançado um equilíbrio entre o interesse comum e a autonomia municipal, mantendo-se o estado efetivamente à frente das questões metropolitanas por meio das ações do órgão metropolitano. O arranjo se mostrou muito suscetível às mudanças políticas, o que pode demonstrar a fragilidade nas disposições políticas em relação aos problemas metropolitanos.

Em meio à configuração territorial heterogênea e à fragilidade nas disposições políticas, outra dificuldade é a definição e a priorização das demandas metropolitanas, que, somada à falta de recursos específicos para ações metropolitanas, fez com que essas fossem definidas e mantidas a partir do órgão metropolitano, com maior protagonismo da esfera estadual.

Embora o desenvolvimento da região metropolitana tenha sido norteado pelo PDM/1973, que delimitou a própria RM de Porto Alegre e contribuiu para a criação da Metroplan, foi constatado que a RM de Porto Alegre não possui um plano metropolitano, uma vez que o PDM previa diretrizes até 1992, mas desde a década de 1980 já não vinha sendo considerado como norteador do desenvolvimento da região.

Essa ausência de diretrizes norteadoras para o desenvolvimento metropolitano, por parte do poder estadual e o enfraquecimento do papel do próprio estado acabaram abrindo espaço para a atuação de outros grupos de governança, ligados à esfera municipal e à sociedade civil. Assim, mesmo que os problemas comuns impusessem ações integradas, ainda há um *deficit* de governança, que coloca a gestão compartilhada como um desafio aos governos. Nesse sentido, o principal problema no Rio Grande do Sul trata-se da existência de um sistema de gestão formal consolidado, mas, com sobreposição de instâncias e ações isoladas de cada uma delas, comprometendo o alcance de uma governança efetiva.

Dessa maneira, além da necessidade de identificar as diretrizes norteadoras para o desenvolvimento metropolitano, seria necessário adotar uma legislação que permitisse resguardar critérios que impeçam que algumas diretrizes básicas sejam desvirtuadas. O PDUI poderia ser uma forma para execução de ações integradas pelas três esferas de governo, ensejando a constituição da governança, pois obriga a compatibilização dos planos municipais, sendo que o estabelecimento da governança interfederativa poderia ser desenvolvido a partir da elaboração do PDUI, visto que o plano deveria envolver os atores metropolitanos.

A tendência era que o órgão metropolitano se tornasse a autoridade metropolitana, passando a apresentar condições para formular, compartilhar, de forma colaborativa com a sociedade, e coordenar a execução do PDUI, assim como liderar a governança entre todos os atores nos territórios, articulando capacidades políticas e técnicas. Contudo, além de a Metroplan ter perdido a sua capacidade de planejamento ao longo dos anos, em dezembro de 2016, a AL-RS, contrariando suas próprias recomendações, autorizou a extinção da Metroplan,[19] proposta pelo Poder Executivo, para fins de reestruturação administrativa e redução de gastos, sem nenhuma proposta concreta de continuidade dos trabalhos, além da informação de que as atribuições do órgão passariam para uma secretaria de estado.

Desse modo, embora um novo arranjo de gestão tenha sido constituído formalmente para a RM de Porto Alegre, as articulações para governança metropolitana ainda se mostraram insuficientes e as ações e o planejamento metropolitano permaneceram fragmentados, em função tanto das fragilidades nas disposições políticas quanto pela falta de capacidades técnico-administrativas.

19. Projeto de Lei nº 246/2016 e Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017.

REFERÊNCIAS

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**: an introduction to the study of operational governance. Los Angeles: Sage, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970. Disponível em: <https://goo.gl/S9qSjA>. Acesso em: 1º mar. 2018.

MARTINS, C. M. R.; POTTER, K. Políticas públicas metropolitanas: planejamento e controle do uso e da ocupação do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 101-116, 10 nov. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/Tj4fGb>. Acesso em: 1º mar. 2018.

METROPLAN – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. **Recomendações sobre organização regional no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Metroplan, maio 2016. 88 p. Disponível em: <https://goo.gl/GakwWt>. Acesso em: 1º mar. 2018.

O'TOOLE JUNIOR, L. J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALONSO, J. A. F. **Gênese e institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2008. (Textos para Discussão, n. 29). Disponível em: <https://goo.gl/YLxhZL>. Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo. Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 1973. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/EiKXSF>. Acesso em: 1º mar. 2018.

CDM – CONSELHO DELIBERATIVO METROPOLITANO. **Planejamento estratégico metropolitano**. [s.l.]: [s.n.], 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980. Disponível em: <https://goo.gl/Nu9ULC>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. **Censo demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <https://goo.gl/Nu9ULC>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://goo.gl/Nu9ULC>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/dWzoK9>. Acesso em: 1º mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 6.748, de 29 de outubro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento – Metroplan, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, n. 90, 29 out. 1974. Disponível em: <https://goo.gl/fKW1fQ>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 3 out. 1989. Disponível em: <https://goo.gl/Ppfpu3>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. Lei Estadual Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a organização regional do estado, regulamenta o artigo 16 da Constituição do Estado, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, n. 248, 23 dez. 1991. Disponível em: <https://goo.gl/RNB7bh>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. Lei Estadual nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM, cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – CETM, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 10 fev. 1998. Disponível em: <https://goo.gl/nazng3>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. Lei Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial do Estado**, Porto Alegre, 14 jan. 2002. Disponível em: <https://goo.gl/qfFzGh>. Acesso em: 1º mar. 2018.

_____. Comissão especial para analisar a aplicação do Estatuto da Metrópole. Porto Alegre: AL-RS, mar. 2016. 83 p.

_____. Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017. Autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/bfpaqE>. Acesso em: 1º mar. 2018.

PARTE III

O ESTATUTO DA METRÓPOLE COMENTADO

CAPÍTULO 17

INTERPRETANDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE: COMENTÁRIOS SOBRE A LEI Nº 13.089/2015[1]

Marcela de Oliveira Santos[2]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo foi elaborado no âmbito do Projeto Governança Metropolitana, com o objetivo de apresentar comentários sobre o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), instituído pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, oferecendo sugestões de intepretação e abordando os principais pontos críticos.[3]

A primeira versão do texto circulou entre cinco especialistas no assunto,[4] para a oferta de contribuições e críticas, e serviu de base para a oficina de trabalho Interpretando o Estatuto da Metrópole, realizada no dia 31 de março de 2017, na cidade de Brasília. No encontro de março participaram, além da autora do texto, outros especialistas, os coordenadores do projeto e convidados de diversas entidades de regiões metropolitanas (RMs). As contribuições foram compiladas, chegando-se a esta versão. Os especialistas fizeram considerações substanciais, incluindo sugestões de alteração direta no texto, de forma que o trabalho ora apresentado, embora elaborado pela autora em epígrafe, é resultado de construção coletiva.

1. Com a colaboração de: Alex Magalhães – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ); Benny Schvarsberg – professor associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB); Daniel Vila-Nova – advogado e professor; Daniela Libório – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); e Thiago Hoshino – pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles (Inct-OM).

2.Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Advogada de Direito Administrativo e Urbanístico em São Paulo. *E-mail*: <mosconsultora@gmail.com>.

3. O capítulo 2 dessa publicação, elaborado pela mesma autora deste capítulo, analisa o cenário normativo da temática metropolitana no Brasil, abordando o Estatuto da Metrópole em face de outras proposições normativas.

4. Registre-se que está sendo realizado, no âmbito do projeto, um estudo sobre o cenário normativo da questão metropolitana no Brasil, no qual o Estatuto da Metrópole é pensado em face: *i)* da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842/Rio de Janeiro; *ii)* das propostas de alteração apresentadas pela Subcomissão de Governança Metropolitana da Câmara dos Deputados; e *iii)* da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13/2014.

2 COMENTÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015

Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de julho de 2001, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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 interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta lei aplicam-se, no que couber:

I – às microrregiões instituídas pelos estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

II – (VETADO).

§ 2º Na aplicação das disposições desta lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

O Estatuto da Metrópole[5] pode ser entendido como diploma normativo inovador para fomentar o desenvolvimento metropolitano e, sobretudo, para estimular e viabilizar, por meio dos instrumentos que apresenta, ações integradas entre a União, os estados e os municípios, visando ao planejamento urbano em territórios que ultrapassem os limites de um único município – as aglomerações urbanas (AUs) e RMs. Retirando seu fundamento da Constituição Federal (CF), explicita o dever de cooperação entre os entes federativos e enseja a revisitação do federalismo brasileiro.

Antes de sua edição, os estudiosos do assunto em diversas áreas do conhecimento (juristas, cientistas políticos, urbanistas, economistas) atribuíam os principais problemas da gestão metropolitana à inexistência de uma ordem jurídico-institucional bem delineada sobre as RMs, AUs e microrregiões (CNPq, 2009, p. 526; Grau, 1974, p. 26; Fernandes Junior, 2003; Balbim *et al.*, 2012).

5. Ao longo do texto, serão utilizadas as expressões Estatuto da Metrópole, estatuto e Lei nº 13.089/2015, todas para se referir ao mesmo diploma normativo.

A CF tratou especificamente do assunto de forma singela, apenas no art. 25, § 3º, dispondo que

> 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).

Ao abordar a política de desenvolvimento urbano, no art. 182, o constituinte originário (CF/1988) previu a necessidade de diretrizes gerais fixadas em lei federal e endereçou a execução da política urbana ao município, a partir de então alçado à categoria de ente federado, deixando de abordar expressamente as unidades regionais (RMs, AUs e microrregiões) nessa modalidade de política pública.[6] Essa dicção literal, contudo, merece um esforço de interpretação constitucional sistemática, de forma a permitir entender que o art. 182 refere-se, também, a essas unidades regionais, visando à realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.[7]

Nota-se que a própria edição do Estatuto da Metrópole revela uma relativa mudança de entendimento no meio político, especialmente dos técnicos e especialistas. Isso porque, ao tempo da tramitação do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –[8] houve a intenção de que este contivesse um capítulo sobre as RMs.[9] Essa ideia, no entanto, não prosperou, tendo em vista o entendimento então dominante de que caberia apenas aos estados federados legislar a respeito da matéria, numa leitura que exacerbava o sentido do art. 25, § 3º, da CF, tratando a questão como competência estadual exclusiva.

O fato é que essa abertura normativa e institucional que marcou a edição da CF/1988 conviveu, alguns anos depois, com iniciativas legislativas para a criação de um diploma normativo que tratasse especificamente das RMs, AUs e microrregiões. Em 2004 – ou seja, mais de quinze anos após o texto constitucional originário –, o deputado Walter Feldman propôs o Projeto de Lei (PL) nº 3.460/2004, que, ao

6. O tratamento constitucional dado às RMs e outras unidades regionais pode ser explicado pela associação, feita não apenas pelos constituintes, mas também por juristas, urbanistas e outros estudiosos da questão urbana, entre centralização, RMs e autoritarismo, ou entre descentralização e democracia. Esse momento foi marcado pelo "neolocalismo" (Melo, 1993), ou pelo chamado "municipalismo a qualquer custo" (Fernandes Junior, 2004), e culminou, normativamente, na minimização do tratamento metropolitano e na busca pelo fortalecimento da autonomia dos municípios, alçados à categoria de entes federados.

7. O art. 3º da CF elenca os objetivos da República Federativa do Brasil: "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (Brasil, 1988).

8. Ao longo do texto, serão utilizadas as expressões Estatuto da Cidade e Lei nº 10.257/2001 para se referir ao mesmo diploma normativo.

9. Ver os arts. 56 a 63 do PL nº 5.788/1990, que deu origem à Lei nº 10.257/2001.

longo de mais de dez anos de tramitação, acabou substituído pelo PL nº 5/2014, resultando na edição do Estatuto da Metrópole.[10]

Instituído pela Lei nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole foi editado pela União com base em suas competências atribuídas pela CF para:

- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (CF/1988, art. 21, inciso XX);
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF/1988, art. 23, inciso IX – competência comum da União, do Distrito Federal (DF), dos estados e dos municípios);
- legislar sobre direito urbanístico (CF/1988, art. 24, inciso I – competência legislativa concorrente da União, do DF, dos estados e dos municípios); e
- fixar diretrizes gerais sobre a política de desenvolvimento urbano (CF/1988, art. 182, *caput*).

O escopo da Lei nº 13.089/2015 é a regulamentação das AUs de natureza metropolitana ou não metropolitana, e suas institucionalizações, para a realização (organização, planejamento e execução) das FPICs. O Estatuto da Metrópole não tratou especificamente das microrregiões, a despeito de a CF não ter feito nenhuma distinção qualitativa entre as unidades regionais. Estabeleceu-se que as normas do estatuto se aplicam, no que couber, apenas às microrregiões com características predominantemente urbanas (§ 1º).

Quatro são os objetivos do novo diploma normativo, a fim de estabelecer *i)* as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de FPICs em AUs e RMs instituídas pelos estados; *ii)* as normas gerais para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI); *iii)* as normas gerais para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa; e *iv)* os critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Analisando o sistema de direito urbanístico, nota-se que o Estatuto da Metrópole passa a ter papel complementar ao Estatuto da Cidade, especificamente no que concerne aos centros urbanos de maior escala. Assim, o Estatuto da Cidade disciplina o tema do direito urbanístico de maneira geral – no universo dos espaços

10. Constou da justificativa do PL: "Se o legislador, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi pródigo nos acertos da normatização do desenvolvimento municipal, o mesmo não se deu quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência. Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o país de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas". Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215215&filename=PL+3460/2004>.

urbanos dos milhares de municípios brasileiros–; e o Estatuto da Metrópole, por sua vez, dirige-se a unidades territoriais consideradas em maior escala, reconhecendo os processos de metropolização das cidades brasileiras. As noções de complementaridade e de sistema certamente podem subsidiar a aplicação das disposições da nova lei.

A redação original previa que o estatuto aplicar-se-ia também "às cidades que, não obstante se situarem no território de apenas um município, configurem uma metrópole" (Brasil, 2015). O dispositivo, no entanto, foi vetado pela então presidente da República, tendo em vista que o art. 25, § 3º, da CF, fala em agrupamento de municípios, conceito que não comportaria o caso de um único município isolado.

Importante regra de interpretação e aplicação do Estatuto da Metrópole foi estabelecida no art. 2º. A lei deverá ser aplicada considerando-se outras normas relacionadas ao tema do desenvolvimento urbano regional, notadamente as normas gerais de direito urbanístico previstas no Estatuto da Cidade, e em outras leis federais. Também deverão ser observadas outras regras setoriais relativas a política nacional de desenvolvimento urbano, política nacional de desenvolvimento regional e políticas setoriais. Isso porque as normas que visam estruturar uma política nacional de desenvolvimento metropolitano devem, necessariamente, se efetivar de forma articulada com diversas políticas nacionais que lhes são diretamente relacionadas, com destaque para os setores de habitação, saneamento básico e mobilidade. Como dito, o tema está inserido dentro de um sistema normativo, que deve ser considerado para fins de interpretação e aplicação das normas.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

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; e

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;

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou aglomeração urbana;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do *caput* deste artigo, considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

Uma das principais contribuições do Estatuto da Metrópole é a *definição legal* de sete conceitos fundamentais para a compreensão e a gestão das unidades territoriais brasileiras: AU, metrópole, RM, FPIC, PDUI, gestão plena e governança interfederativa.

Ao fazer isso, a lei cria verdadeiros institutos jurídicos e induz um tratamento mais técnico e uniforme do assunto, o que pode representar uma resposta inicial à abertura normativa institucional que teria sido deixada pela Constituição, ou, ao menos, às controvérsias interpretativas acerca da transposição de categorias teóricas ao plano de sua aplicação prática pelos órgãos públicos.

Chama-se a atenção, neste texto, para a definição de RM, que, segundo Brasil (2015), agora passa a ser o instituto jurídico que efetivamente reflete o fenômeno metropolitano, identificado a partir de critérios técnicos (art. 2º, V e VII). O Estatuto da Metrópole volta-se para a RM como instituto jurídico, isto é, a metrópole institucionalizada pelo Estado. A metrópole propriamente dita existe

antes da efetiva institucionalização, uma vez que é fruto de processo histórico, socioespacial e altamente dinâmico que parte da conurbação, por sua vez, consistente na formação de uma mancha urbana, onde o espaço é reconhecido como comum, e os recursos, a infraestrutura, os serviços e os problemas ultrapassam os limites administrativos de um único território municipal.

Na verdade, a metrópole, como fenômeno territorial, existe antes e depois dos instrumentos legais que buscam institucionalizá-la, pois a dinâmica metropolitana segue existindo mesmo após a sua institucionalização. Isso quer dizer que, por mais que seja saudável e pareça ser seguro o esforço, no sentido de que o desenho jurídico das unidades regionais seja balizado por critérios técnicos, a busca pela correspondência perfeita entre o fenômeno socioespacial e a institucionalização das metrópoles é, necessariamente, uma tarefa incompleta e parcial. Isso não se deve a uma falha dos mecanismos institucionais, mas ao fato de que o fenômeno metropolitano é, em si, irredutível às figuras institucionalizadas que procuram capturá-lo. Além disso, deve-se reconhecer que a institucionalização de uma determinada RM, AU ou microrregião consiste, em última instância, em uma decisão política.

Há, assim, uma tentativa do legislador em superar o descompasso, ainda hoje existente, entre a governança da RM institucionalizada e a efetiva existência de metrópoles, de cidades conurbadas e integradas no mundo fático. Historicamente, no Brasil, verificou-se a proliferação formal (ou meramente legal) de RMs nas quais inexistem relações de interdependência, conurbação etc. Acredita-se que isso tenha ocorrido visando facilitar o acesso a recursos públicos federais, especialmente porque a Lei Complementar (LC) nº 14, de 8 de junho de 1973, que instituiu nove RMs,[11] previa que os municípios inseridos em RMs e participantes do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção dos recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento e de garantias para empréstimos.[12] Nesse sentido, a conceituação representa um avanço para o tratamento do tema, ainda que se reconheça a dialética inesgotável do território metropolitano com a RM institucionalizada.

A definição legal de metrópole reporta-se a critérios adotados pelo IBGE. A lei, contudo, não indica com clareza quais são esses critérios, nem de que forma passarão a orientar os entes federados, limitando-se a mencionar o que deverá ser considerado na fixação dos critérios para delimitação da região de influência de

11. No regime constitucional anterior, a competência para a instituição das RMs era da União (ver art. 157, § 10, da CF de 1967). Por meio da LC nº 14/1973, foram criadas oito RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza). No ano seguinte, foi criada a RM do Rio de Janeiro, por meio da LC nº 20, de 1 de julho de 1974.

12. "Art. 6º Os municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos" (Brasil, 1973).

uma capital regional: os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes. Prevê, ainda, que os critérios deverão ser disponibilizados pelo IBGE na rede nacional de computadores.

Uma interpretação possível é que a lei federal delegou ao IBGE – fundação de caráter eminentemente técnico – a competência legislativa para definir quais serão os critérios a serem observados pelos estados (entes federados autônomos) para a criação das unidades regionais. Outro caminho é entender que a matéria deverá ser objeto de ato legislativo regulamentar, para fins de previsibilidade e de maior tecnicidade da definição do "metropolitano". Em qualquer caso, caberia o estabelecimento da periodicidade para que o IBGE atualizasse os critérios e/ou estudos em prazos compatíveis com a evolução da dinâmica metropolitana.

Na ausência de regulamentação específica sobre o tema, os estudiosos do assunto têm indicado, em fóruns de debate mais recentes, que podem ser utilizados os critérios constantes do estudo *Regiões de Influência das Cidades* (Regic), publicado em 2008 pelo IBGE, a mais recente atualização do quadro de referência da rede urbana brasileira.[13] O Regic estabeleceu metodologia para dividir as cidades brasileiras em cinco grandes níveis: metrópoles, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local (IBGE, 2008).[14] Essa conclusão deve-se principalmente ao fato de que o Estatuto da Metrópole utilizou tipologias e conceitos que foram criados pelo Regic, tais como influência nacional e área de influência de uma capital regional.

Desde 2008, o cenário da urbanização no Brasil certamente sofreu transformações relevantes, tornando a Regic defasada para os fins aos quais se propõe – como fundamentar a atuação do estado no momento de instituir as unidades regionais para que o instituto seja aderente à realidade fática do espaço urbano.

Nos debates, também tem sido feita referência a um estudo mais recente, denominado *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*, cuja segunda edição foi publicada pelo IBGE em 2016, com o objetivo de apresentar um quadro dos arranjos populacionais no Brasil em suas médias e grandes concentrações urbanas.[15]

Em suma, a mera definição legal de metrópole, ainda que atrelada a critérios definidos pelo IBGE, não dispensa a especificação normativa regulamentadora quanto a aspectos técnicos, institucionais e periódicos de atualização da aplicação conceitual da noção de "metropolitano". A indicação do IBGE como instituto res-

13. Trata-se da quarta versão da linha de pesquisa do IBGE, após as edições de 1972, 1987 e 2000. A quinta versão está em elaboração.

14. De acordo com IBGE (2008), o Brasil conta efetivamente com doze metrópoles, compostas por aproximadamente 172 municípios, o que não reflete a existência meramente formal de tantas RMs criadas por leis estaduais.

15. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>.

ponsável pelos índices técnicos não corresponde a uma "carta branca", tampouco a uma discricionariedade absoluta quanto ao preenchimento desses aspectos.

Sobre o tema, destaca-se ainda um dos principais desafios na aplicação do Estatuto da Metrópole: o controle mais rígido na gestão metropolitana buscado pela Lei – especialmente no que se refere à caracterização das unidades regionais – a partir de critérios técnicos, não pode recair no viés tecnocrático que presidiu a edição da LC nº 14/1973. Para além da necessidade de que a realidade institucional seja o mais aderente possível à realidade fática, considerando tais critérios técnicos, há que se reconhecer a necessidade da criação de espaço de deliberação política para a efetivação de uma gestão pública metropolitana, como fator de contraponto aos efeitos da associação compulsória.

Outro conceito inovador trazido pelo art. 2º, II, do Estatuto da Metrópole é o de FPIC, que traduz a essência e a razão de ser das RMs e AUs: a existência concreta de políticas públicas, ou ações nelas inseridas, cuja realização não seja viável por parte de um único município, ou que causem impactos a municípios limítrofes. Tem-se, aqui, a justificativa central para a institucionalização dessas unidades territoriais.

A literatura especializada há muito tem se debruçado sobre esse conceito. Na primeira onda de institucionalização das metrópoles promovida pela União, então competente para instituir as RMs, a expressão utilizada pela CF/1967 era "serviços de interesse comum".[16] Esse conceito foi reproduzido na LC nº 14/1973, que criou as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No art. 5º, o legislador estabeleceu os serviços comuns que seriam de interesse metropolitano: *i)* planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; *ii)* saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; *iii)* uso do solo metropolitano; *iv)* transportes e sistema viário; *v)* produção e distribuição de gás combustível canalizado; *vi)* aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e *vii)* outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Na CF/1988, foi utilizada a expressão "funções públicas de interesse comum", a qual, desde então, passou ser utilizada nas leis estaduais complementares (LCEs) instituidoras das unidades regionais. A utilização dessa mesma expressão no Estatuto da Metrópole representa um avanço conceitual.

Com o Estatuto da Metrópole, as FPICs passaram a estar atreladas à ideia de "reorganização" das capacidades dos municípios para realizar funções públicas.

16. "Art. 157, § 10 – A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum" (Brasil, 1967).

Ou seja: as políticas públicas, ou ações nela inseridas, que forem viáveis de serem realizadas por um município isolado e que não causem impacto a outros municípios, são funções públicas municipais; as funções que causem impacto em outros municípios, e cuja realização por apenas um município não seja viável, são FPICs.

Por um lado, trata-se da tentativa de aumentar o grau de eficiência de gestão das FPICs, mas, por outro, busca-se também sanar (ou ao menos reduzir) o *deficit* democrático nas decisões centrais em relação a essas funções, tanto entre os entes federados quanto entre o poder público e a sociedade civil.

A definição de um conceito-chave a partir de uma gradação de viabilidade de capacidades executivas deixa dúvidas essenciais. De que inviabilidade se trata? Institucional, técnica ou financeira? Em todo caso, na prática, os próprios critérios que devem ser observados para a criação de uma RM ou uma AU indicam a existência de relações de interdependência que promovem impacto em todos os municípios. A questão, então, relaciona-se tanto com a capacidade dos entes como com a natureza do serviço e a busca pela melhor forma (mais eficiente, com maior escala e modicidade tarifária e melhor atendimento) para a população.

Registra-se, ainda, que a Lei nº 13.089/2015 parece ter utilizado a expressão "campos funcionais" como sinônimo de FPICs. A primeira expressão, contudo, embora não esteja na CF, indica que cada FPIC pode apresentar uma dimensão territorial diversificada, a depender dos setores e dos atores abarcados pelos diversos campos funcionais. Ilustrativamente, a configuração do campo funcional da mobilidade urbana não necessariamente converge, de modo integral, com o do saneamento básico. O art. 2º ainda elenca outros conceitos, os quais serão tratados com detalhes, no decorrer do texto, em comentários a dispositivos específicos.

CAPÍTULO II – DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

> Art. 3º Os estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.
>
> Parágrafo único. Estado e municípios inclusos em região metropolitana e aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do *caput* deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta lei.

Aparentemente, nesse trecho, o Estatuto da Metrópole transcreve a norma prevista no art. 25, § 3º, da CF/1988, a qual atribuiu aos estados a competência legislativa para a instituição de RMs, AUs e microrregiões. O dispositivo, porém, excluiu a expressão microrregiões, o que, se por um lado não pode ser taxado de

inconstitucionalidade, por outro parece enfraquecer a proposta de instituição de um marco legal completo para as unidades territoriais.

Nesse dispositivo estão estampados os requisitos para que os estados instituam as RMs e as AUs. As FPICs devem: ser organizadas, planejadas e executadas; *integradas*, isto é, harmonizadas e em regime de cooperação entre os entes federados; e estar em espaços territoriais constituídos por municípios limítrofes.

Apesar da competência para a criação de RMs e AUs ser do estado-membro, determina a lei que a governança interfederativa seja promovida pelos municípios e também pelo estado inclusos nessas unidades territoriais. Isso significa dizer que a governança interfederativa, por definição, não pode ser promovida *apenas* pelo estado instituidor das RMs e AUs, tampouco somente pelos municípios, desconsiderando-se o estado, mas deve ser construída de forma compartilhada entre esses entes.

Acredita-se que o legislador poderia ter tratado do papel do estado de forma mais detalhada, indicando sua função estratégica no ambiente regionalizado a ser exercida em cooperação com os municípios integrantes da unidade regional. O não enfrentamento direto desse tema, porém, pode ser sanado por meio de interpretação sistemática: a leitura atenta do parágrafo único do art. 3º, conjuntamente ao capítulo III – *Da Governança Interfederativa de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas do Estatuto da Metrópole* –, permite concluir que a promoção da governança é dever do estado junto com os municípios que constituem a unidade territorial. Além disso, em diversas oportunidades, a lei se refere aos entes federados, conjuntamente considerados, o que indica que não cabe apenas aos municípios promover a governança interfederativa. Este ponto será falado oportunamente nos comentários aos arts. 6º a 8º.

> Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva municípios pertencentes a mais de um estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos.
>
> Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares previstas no *caput* deste artigo por todos os estados envolvidos, a região metropolitana ou aglomeração urbana terá validade apenas para os municípios dos estados que já houverem aprovado a respectiva lei.

O fenômeno socioespacial da metropolização, por vezes, ultrapassa as fronteiras político-administrativas que conformam um estado. Além de transbordar os limites de mais de um município, pode ser que a metrópole também se configure em municípios situados em diferentes estados, e até mesmo em diferentes países. Atento a essa realidade, o Estatuto da Metrópole reconheceu, embora sem utilizar essa expressão, a RM e a AU interestadual, cuja institucionalização deverá ocorrer no âmbito do Poder Legislativo de cada um dos estados envolvidos.

Em leitura conjunta com o art. 22 do estatuto, parece que o legislador pretendeu substituir, da edição da lei em diante, as regiões integradas de desenvolvimento (Rides), previstas no art. 43 da CF – as quais serão tratadas nos comentários específicos ao art. 22 – pelas RMs e AUs interestaduais. Isso porque a lei, no parágrafo único do dispositivo, vedou a criação de Rides que tenham características urbanas.

Entretanto, essas considerações, pelo menos formalmente, não seriam extensíveis ao caso do DF. Embora figure como uma unidade federativa que, por definição constitucional, também contempla competências estaduais, o processo legislativo do estatuto acabou por vedar que o DF crie e/ou integre RMs e AUs, indicando exclusivamente o modelo das Rides, conforme será comentado oportunamente adiante.

O desafio, no caso das unidades regionais interestaduais, será a negociação prévia entre os estados envolvidos sobre questões como os limites e municípios da região, os instrumentos necessários, os objetivos e a adequação às necessidades específicas de gestão.

> Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta lei definirão, no mínimo:
>
> I – os municípios que integram a unidade territorial urbana;
>
> II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;
>
> III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e
>
> IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.
>
> § 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do *caput* deste artigo.
>
> § 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do *caput* do art. 2º.

Mais uma vez, ao definir o conteúdo mínimo das LCEs instituidoras das RMs e AUs, o Estatuto da Metrópole induz à uniformização da criação, do funcionamento e do tratamento dessas unidades territoriais no Brasil. Esta é, aliás, a função de uma norma geral: harmonizar conceitualmente certos temas genéricos, cuja relevância permeia todas as esferas federadas (União, estados, DF e municípios), de modo a constituir um sistema nacional. São temas, portanto, que merecem tratamento uniforme e devem ser feitos sob diretrizes comuns a todos, ainda que os entes sigam detendo competências para disciplinar o assunto.

Conforme Brasil (2015), as LCEs que instituírem as RMs e AUs deverão prever, além dos municípios integrantes, as FPICs, que justificam a criação das unidades territoriais, a estrutura de governança interfederativa e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FPICs (art. 5º, I a IV).

Além disso, a escolha dos municípios e a definição das FPICs deverão ser baseadas em critérios técnicos capazes de demonstrar a efetiva configuração de uma AU ou de uma metrópole FPIC (art. 5º, § 1º). No caso específico das RMs, por exemplo, é necessário evidenciar os critérios do IBGE que demonstrem a influência da AU no âmbito nacional ou sobre área de influência de uma capital regional. Essas previsões representam uma valorização do processo legislativo e uma exigência de que este adquira densidade do ponto de vista técnico, o que pode ser considerado um aprimoramento institucional importante desse mesmo processo.

Essas justificativas poderão consistir em diagnósticos e estudos sobre aquela unidade territorial e aparecer nos projetos de lei visando à criação das RMs e AUs, por meio de exposições de motivos mais consistentes, por estudos de impacto legislativo ou de viabilidade metropolitana a serem publicizados e debatidos ao longo da tramitação legislativa.

Chama a atenção o disposto no § 2º desse art. 5º: o legislador parece ter tornado imunes às regras de observância dos critérios técnicos as unidades regionais criadas até a data da edição do Estatuto da Metrópole. Ou seja: de acordo com o dispositivo, as RMs criadas até 12 de janeiro de 2015 não precisam configurar uma metrópole, conforme critérios adotados pelo IBGE. Esse, contudo, seria o caso da grande maioria das RMs atualmente existentes, pelo que a exceção colocada parece reduzir significativamente a eficácia jurídica da lei.

Partindo-se da ideia central já exposta de que o Estatuto da Metrópole, sendo lei geral, estabelece diretrizes uniformizadoras e que apontam para a melhoria na gestão metropolitana em nível nacional, é recomendável que seja feito um esforço interpretativo, no sentido de entender que ele é aplicável, na íntegra, a todas as unidades territoriais regionais, as constituídas antes e depois de sua edição. Essas unidades devem reorganizar suas estruturas de governança, elaborar e aprovar seus PDUIs, observar as regras de gestão plena para obtenção dos recursos federais, entre outros aspectos.

Nesse sentido, a exceção colocada no § 2º do art. 5º deve ser enxergada como pontual, e não impede que sejam instituídas, nas próprias leis estaduais criadoras das unidades regionais, novas regras de observância de justificativas e critérios técnicos. Por exemplo, na ocasião da revisão da LCE para adequação da estrutura de governança, o estado pode inserir previsão de que o PDUI seja baseado em estudos e critérios técnicos, os quais deverão ser refeitos no momento de revisão do plano. Articulações como esta poderão dar efetividade ao marco legal das unidades territoriais regionais, de forma intertemporal.

Outra questão fundamental a ser averiguada no mundo dos fatos é se o Estatuto da Metrópole de fato está orientando a formatação das novas unidades regionais, ou, dito de outra forma, se os estados estão observando o marco legal para exercerem a sua competência.

Ilustrativamente, cerca de um ano e meio depois da edição do Estatuto da Metrópole, foi instituída a RM de Ribeirão Preto, pela Lei Complementar (LC) nº 1.290, de 6 de julho de 2016, resultado do PL nº 16/2016, apresentado pelo governador do Estado de São Paulo. A tramitação ocorreu em regime de urgência e em trinta dias a Lei Estadual nº 1.290/2016 foi aprovada.

Em consulta ao processo que deu origem à lei, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, verificou-se que não houve qualquer menção ao Estatuto da Metrópole, nem na justificativa do PL, nem nos debates plenários. A Lei nº 13.089/2015 também não apareceu em nenhuma das seis emendas propostas pelos parlamentares, nem foi mencionada no parecer emitido pelas Comissões de Constituição, Justiça e Redação, de Assuntos Metropolitanos e Municipais e de Finanças, Orçamento e Planejamento (Parecer nº 877/2016).[17] Em consulta ao sítio eletrônico da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), foi encontrado relatório técnico de campo analisando a região e apontando características de metropolização, elaborado entre março e abril de 2016, a pedido do governador do Estado.[18] Não foram encontradas referências ao relatório no processo administrativo que deu origem à lei. Não há notícias de movimentação para elaboração do PDUI da região.

Essa análise permite concluir que, seja do ponto de vista formal, seja do ponto de vista material, a RM de Ribeirão Preto não guarda aderência aos parâmetros e diretrizes estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole.

Há também a situação limite de quatro RMs instituídas pelo estado do Paraná exatamente no mesmo dia da publicação do Estatuto da Metrópole, sem que fossem apresentadas justificativas técnicas: Toledo (LC nº 184/2015), Campo Mourão (LC nº 185/2015), Cascavel (PL nº 186) e Apucarana (LC nº 187/2015).

Pode ser cedo para afirmar que o Estatuto da Metrópole "não pegou", mas é necessário acompanhar essa nova onda de institucionalização para verificar o grau de compatibilidade da institucionalização de unidades regionais com o modelo de diretrizes fixado pelo estatuto, e analisar eventuais prejuízos de um chamado "inflacionamento metropolitano" sem observância dos parâmetros legais. É importante, ainda, monitorar qual tem sido e qual será o caminho adotado pelas RMs já instituídas, a fim de se analisar o processo de adequação ao Estatuto da Metrópole.

Uma saída, na tentativa de equilibrar a fluidez do território metropolitano com certo nível de estabilidade necessária à gestão, pode ser a previsão, em lei estadual, de que, na ocasião da elaboração do PDUI (para as regiões já instituídas e que ainda não tenham o plano) e/ou revisão (para todas as unidades territoriais

17. Informações disponíveis em: <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1319780>.
18. Relatório disponível em: <http://www.bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/CatalogoEmplasa.aspx>.

no futuro), sejam realizados novos estudos técnicos, a fim de se identificar as novas dinâmicas daquela localidade.

O desafio, em todo caso, reside em identificar quais os impactos jurídicos, institucionais e técnicos dessa criação sem observância dos parâmetros legais. Em princípio, por se tratar de norma geral, de caráter nacional e com presunção de constitucionalidade, a Lei nº 13.089/2015 deveria ser observada por todos os estados na instituição das RMs e AUs, sob pena de essas unidades territoriais não surtirem efeitos jurídicos e não receberem o apoio institucional da União, por não cumprirem com o requisito da gestão plena.

CAPÍTULO III – DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – prevalência do interesse comum sobre o local;

II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

III – autonomia dos entes da Federação;

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Por governança interfederativa, podemos entender o conjunto de arranjos político-institucionais, de processos decisórios, de correlação de forças e de mecanismos de gestão e financiamento voltados para solucionar funções públicas que interessam a mais de um município numa mesma RM ou AU. A definição precisa do Estatuto da Metrópole encontra-se no art. 2º, inciso IV: "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (Brasil, 2015).

Em outros estudos realizados pelo Ipea sobre o processo de metropolização institucional que vem ocorrendo no Brasil, tem-se apontado a fragmentação e a fragilização da gestão metropolitana como principais características desse processo.[19]

19. Segundo Costa e Tsukumo (2013, p. 323), "A instituição de uma RM, à rigor, tem a ver com uma intenção de atuar no espaço-tempo que é objeto de seu recorte territorial. *Não faz sentido pensar uma RM sem pensar em sua gestão, qualquer que seja a intenção que levou à sua instituição*" (grifo nosso).

Sem dúvida, a construção de um sistema de governança sólido e estável nas RMs e AUs é fator central para que a organização, o planejamento e a execução das FPICs sejam realizados de forma adequada e eficiente.

O Estatuto da Metrópole, atento à importância do tema, dedicou a ele o seu capítulo III e trouxe várias novidades: conceituou a governança interfederativa, estabeleceu os princípios e diretrizes específicos e previu a estrutura mínima de governança nessas unidades territoriais.

Nesse capítulo, buscou-se propiciar o equilíbrio interfederativo e criar condições para que as RMs e as AUs cumpram sua razão de existir. Retoma-se o princípio da gestão democrática da cidade, consagrado pela CF e pelo Estatuto da Cidade, e afirma-se os princípios da prevalência do interesse comum sobre o local, com respeito às peculiaridades e à autonomia dos entes, do compartilhamento de responsabilidades e da busca do desenvolvimento sustentável, vetores norteadores do planejamento metropolitano (art. 6º).

A oposição entre interesse comum e interesse local é uma das mais clássicas polêmicas que envolvem as discussões sobre governança metropolitana e relaciona-se diretamente com a ideia de competência e autonomia dos entes federativos no Brasil.

O país adotou o federalismo como forma de Estado.[20] Por Federação entende-se a forma de Estado composta pela reunião de estados-membros que conservam, cada um, certo nível de autonomia, mas que se submetem a uma única lei maior comum, a Constituição, que estabelece a existência de um governo central detentor de soberania, e, ao mesmo tempo, prescreve a descentralização das competências. Conforme a CF/1988, a peculiaridade do federalismo brasileiro reside na autonomia e na caracterização dos municípios como entes federados, sem relação de subordinação com os estados-membros ou com a União (art. 1º c/c art. 18, *caput;* art. 30).[21]

Daí que cada ente federado tem um plexo de competências arrolado pela CF e, na prática, as interpretações acerca dos limites e interfaces de competências constitucionais têm sido objeto de estudos e discussões. No que toca aos municípios, o art. 30, nos incisos II, V e VIII, reserva a eles a competência para legislar sobre assuntos de interesse local; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo

20. O federalismo brasileiro é do tipo centrífugo: com a proclamação da República, o Estado unitário do Brasil Império foi desmembrado em diversos estados-membros, num esforço de desagregação. A visão de nossa forma de Estado como *federalismo centrífugo* permite explicar a federação extremamente centralizada.

21. Logo no art. 1º da CF/1988 é enunciada a forma do Estado brasileiro: trata-se de um Estado federal, formado pela união indissolúvel dos estados, municípios e DF. O assunto é retomado no art. 18, em que são apresentadas as quatro entidades que compõem o Estado brasileiro: a União, os estados, os municípios e o DF, todos autônomos, enfatiza a parte final do preceito, nos termos da Constituição. Em síntese, um dos princípios estruturantes do ordenamento brasileiro é o federalismo.

(que tem caráter essencial); e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A expressão "interesse local" não é de fácil definição.

O tema da governança metropolitana não poderia estar mais ligado à discussão sobre o federalismo: trata-se, exatamente, do arranjo institucional que viabiliza o exercício de competências de mais de um ente, num espaço que vai além dos limites político-administrativos e territoriais. A essência (e o desafio) da metrópole e das demais unidades regionais é justamente o fato de elas não se limitarem a um único território e demandarem ação integrada.

É certo que a autonomia dos entes deve ser preservada na estrutura de governança, por ser princípio estruturante do Estado de Direito brasileiro. Porém, ao se verificar a existência de problemas que não lhes são exclusivos, ou seja, problemas e situações que são *comuns* aos entes, coloca-se a necessidade de articulação de relações de cooperação entre os entes. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole, a despeito de não haver previsão específica na Constituição, estabelece a prevalência do interesse comum sobre o local como princípio da governança interfederativa. É de se questionar se a União poderia instituir esse princípio, tendo em vista que uma interpretação mais centralizadora desse dispositivo poderia dar ensejo à invasão da autonomia dos municípios. O art. 182 da CF, por sua vez, sinaliza para essa possibilidade ao ter estipulado a reserva legal da União para fixar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, destacando ainda que o tema apresenta considerável conexão normativa com as atribuições político-administrativas comuns endereçadas ao conjunto de entes federativos, consoante a abrangência territorial, nos termos do art. 23 do mesmo texto constitucional.

Além dos desafios de se separar o que é local do que é comum, coloca-se a questão de como fixar limites entre a dimensão local e regional de cada FPIC. No caso do transporte, por exemplo, não se questiona que, no caso de conurbação, quase sempre se trata de FPIC, porém pode-se cogitar identificar quais as linhas e fluxos que são, de fato, metropolitanos. No caso de FPICs que envolvem serviços públicos, o desafio é ainda maior, tendo em vista que deverão ser desenvolvidos contratos interfederativos.

Em todo caso, o que parece é que a Lei nº 13.089/2015 pretendeu explicitar e operacionalizar o *dever de cooperar,* insculpido na Constituição, para a solução da questão metropolitana, desde que seja para a realização das FPICs. A cooperação federativa constitui um dos postulados do sistema federativo, e o estatuto oferece instrumentos para viabilizar a cooperação como caminho direcionado à gestão de problemas comuns a mais de um ente.

Claro está que, mesmo no ambiente de cooperação, a autonomia dos entes deve ser preservada. Verifica-se, no estatuto, uma tendência de modificação interpretativa sobre a atuação federativa do município no âmbito regionalizado.

Em vez de uma abordagem que identifica autonomia como atuação isolada, há uma reorganização da noção de autonomia municipal em contexto mais favorável à cooperação federativa. Nesse sentido, a saída para a compatibilização entre autonomia dos entes e prevalência do interesse comum sobre o local parece ser a ideia de *compartilhamento.*[22] Tanto que também é princípio da governança interfederativa o "compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado" (Brasil, 2015, art. 6º, II).

A identificação de um interesse regional não implica a anulação das competências em nível local, mas, antes, atrai os municípios para que exerçam suas competências em âmbito colegiado. Isso quer dizer que *todos* os entes a quem interessa aquele assunto passarão a deliberar sobre ele. Daí a necessidade de se criar um sistema de deliberação e de poder decisório (não necessariamente homogêneo) que permita de fato a representatividade de todos os entes no âmbito da governança metropolitana. Nesse aspecto, impõe-se também o desafio de identificar os limites daquilo que seja considerado FPIC, pois numa função pública de saneamento, por exemplo, não são todas as etapas e dimensões dos serviços que serão necessariamente executadas em comum.

A conclusão é que a estruturação de governança equilibrada e sem concentração de poder decisório é um meio de garantir a autonomia dos entes, na medida em que viabiliza o efetivo exercício da competência para assuntos regionais.

Da gestão democrática da cidade falar-se-á nos comentários sobre os artigos seguintes.

A efetividade no uso dos recursos públicos aponta para a ideia de racionalidade e otimização para o cumprimento de deveres e atribuições. Os recursos públicos não se limitam aos recursos financeiros, abrangem também recursos humanos, materiais, logísticos etc. No caso, a governança interfederativa deve se pautar pela melhor utilização possível para garantir a realização de suas funções no âmbito da

22. Sobre este assunto, o STF teve a oportunidade de se manifestar nos autos da ADI nº 1.842/RJ, entendendo que a gestão compartilhada não esvazia a autonomia municipal. Constou da ementa: "(...) O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. (...) O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. (...) É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. (...) A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto". A decisão, prolatada em 6 de março de 2013, antes da edição do Estatuto da Metrópole, foi objeto de recurso (embargos de declaração) e segue sem julgamento definitivo. Importante esclarecer que os embargos de declaração, pela sua natureza, têm baixo alcance no que refere à capacidade de modificar a decisão. Em todo caso, pode ser que o STF evoque o Estatuto da Metrópole, que não existia à época do julgamento, para fundamentar suas próximas decisões. Ver ADI nº 1.842, Relator(a): Ministro Luiz Fux, Relator(a) p/ Acórdão: Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001. Disponível em: <https://goo.gl/m1eBkc>.

unidade territorial. Para tanto, deve ser considerada também a escala de determinados serviços para atender às FPICs.

Nos casos em que as FPICs resultem em prestação de serviços públicos, que eventualmente serão prestados por meio de concessão pública, com respaldo no art. 175 da CF, a interpretação dessa diretriz parte da leitura conjunta da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, chamada Lei de Concessões,[23] art. 6º, que determina que "toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato" (Brasil, 1995). No parágrafo primeiro, define-se serviço adequado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Isso deve ser observado no âmbito da execução dos serviços públicos atrelados às FPICs.

A busca do desenvolvimento sustentável apresenta-se também como princípio para a governança metropolitana. A definição mais conhecida do desenvolvimento sustentável surgiu da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92): satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Pode-se interpretar que o desenvolvimento sustentável deve ser buscado em todos os seus componentes: sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e sociopolítica.

Importante registrar que este texto não parece ser sistêmico no que se refere às normas urbanísticas, eis que pode ser identificada uma lacuna normativa sobre os princípios relativos à gestão das cidades – com exceção do que se refere à gestão democrática, referida no inciso V do art. 6º. Não foram explicitados os princípios da República Federativa do Brasil insculpidos no art. 3º da Constituição, tais como a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Apesar dessa lacuna, a leitura mais adequada é a que considera todos esses princípios de forma sistêmica.

23. Essa lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da CF, além de dar outras providências.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

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.

Com as diretrizes do art. 7º, o Estatuto da Metrópole reforça a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão, observado o imperativo de gestão democrática das cidades, com referência ao que dispõe o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade.

> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
>
> (...)
>
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

Importante recorrer aos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade, nos quais a gestão democrática da cidade é detalhada.

> Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
>
> I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
>
> II – debates, audiências e consultas públicas;

> III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
>
> IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
>
> V – (VETADO)
>
> Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
>
> Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A referência ao Estatuto da Cidade é relevante porque a gestão democrática no ambiente urbano tem se consolidado de diversas formas desde a edição da lei, de modo que as experiências poderão ser aproveitadas no âmbito metropolitano – tal como os instrumentos de participação já instituídos para elaboração dos planos diretores, conselhos já criados etc.

O Estatuto da Metrópole também induz a compatibilização dos planos plurianuais (PPAs), leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa, justamente para que as decisões tomadas no âmbito metropolitano possam ser executadas e refletidas no planejamento orçamentário de cada um deles. Para tanto, estratégias como rateio de custos e alinhamento das políticas e do planejamento orçamentário dos entes envolvidos na governança interfederativa devem ser empregados.

Destaca-se a norma contida no parágrafo único do art. 7º, que determina, na aplicação dessas diretrizes, a necessidade de serem consideradas as especificidades dos municípios quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais. A regra é valiosa: cada município integrante da mesma unidade territorial urbana vive uma realidade distinta. Numa mesma RM, pode haver, por exemplo, municípios que são polos industriais, e outros que são cidades-dormitório. Os industriais costumam abrigar metade (ou mais) da população e da renda de toda a unidade territorial. Há municípios que detêm bacias hidrográficas e, embora abasteçam grande parte da população de toda a região, enfrentam sozinhos os ônus e as vedações ambientais.

Nesse sentido, a construção da governança interfederativa consiste em oportunidade para equilibrar a assimetria existente entre os diversos municípios. Essa disposição poderia ter sido expressamente arrolada como princípio ou diretriz,

consagrando-se o aspecto redistributivo na governança metropolitana, com vistas à reversão das desigualdades existentes no âmbito da própria RM.

Não se trata de estabelecer a igualdade formal entre todos os entes, pois os municípios em geral são bastante distintos, e essas diferenças são enriquecedoras. Trata-se, antes, de identificar quais critérios podem ser mais aderentes às especificidades de cada unidade regional, em consonância com o "campo funcional" ou a FPIC em questão.

A lei nos oferece algumas pistas: apresenta os critérios de população, renda, território e características ambientais. Esses critérios, porém, são exemplificativos e não excluem outros ou a combinação de mais de um deles. O peso da votação de cada ente e também da participação dos representantes da sociedade civil pode ser, por exemplo, proporcional à sua população ou à sua participação no produto interno bruto (PIB) da região. Pode, ainda, ser uma combinação de dois fatores: tem mais peso no processo decisório o município que possui maior renda e maior número de pessoas. Importante ter em vista que os municípios de menor renda e menor população devem ser considerados no ambiente da governança, exatamente porque um dos objetivos da gestão metropolitana é reduzir as assimetrias entre os entes e melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos que habitam a unidade regional.

Um caminho que pode ser experimentado é o atrelamento do poder decisório às contraprestações e aos investimentos oferecidos pelo ente para o funcionamento da RM, AU ou microrregião. O poder decisório seria, assim, um espelhamento da proporcionalidade do ente no rateio do financiamento1 das FPICs. Além de gerar o interesse do ente em contribuir – para que, assim, ele tenha mais poder na instância decisória –, os processos decisórios passam a ter importante dimensão de responsabilidade, por esperar-se que o ente a investir recursos queira monitorar e decidir sobre a adequada aplicação. Em termos da economia, cria-se o incentivo adequado aos entes para que fiscalizem a efetividade dos gastos realizados.

A ocasião da estruturação da governança pode ser entendida como uma oportunidade para experimentar e criar arranjos inovadores que respeitem as peculiaridades locais. Nesse caso, o legislador deixou bastante liberdade para o estado-membro. É imprescindível, contudo, salientar que a eleição dos critérios de repartição do poder decisório é extremamente delicada e poderá definir rumos bastante distintos à governança interfederativa, merecendo especial atenção e cautela.

O Estatuto da Metrópole trata também da necessidade de se instituir um sistema integrado de alocação de recursos e estabelece a diretriz de que a execução das FPICs seja realizada de forma compartilhada, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança.

Neste ponto, o Estatuto da Metrópole merece uma crítica: o tema da gestão financeira e orçamentária das unidades regionais foi tratado de forma muito superficial. Ao não enfrentar a matéria, a lei deixa lacuna relevante para o tratamento das questões metropolitanas.

Desse modo, a formatação do financiamento metropolitano segue sendo um dos principais desafios da questão metropolitana, haja vista a assimetria existente entre os entes federativos e a ausência de um regime capaz de promover a equalização fiscal. Rezende (2010, p. 89) sugere que um novo modelo de financiamento deve ser estruturado em bases sólidas, a partir de transformações institucionais que favoreçam a cooperação e induzam a um compromisso político com o projeto metropolitano. Segundo o autor, as medidas a serem adotadas perpassam a revisão do rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a utilização da parcela atribuída aos municípios metropolitanos para dar início a: um regime de equalização fiscal; utilização da cota-parte dos municípios metropolitanos, nos repasses do governo federal aos estados, para reforçar o regime de equalização metropolitano; introdução gradual de um regime de contrapartidas federais ao aporte de recursos estaduais e municipais para financiamento de políticas sociais e investimentos na infraestrutura metropolitana; criação de requisitos que estimulem a cooperação metropolitana no caso do acesso ao crédito administrado por instituições de crédito controladas pelo governo federal, bem como o fornecido por organismos multilaterais; e construção de acordos tarifários que facilitem a formação de parcerias e o envolvimento do setor privado na provisão de serviços metropolitanos. Embora o autor refira-se apenas ao FPM, acredita-se que os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) também poderiam ser considerados para fins da gestão das FPICs, especialmente considerando-se o papel articulador e estratégico do estado.

Alguns estudiosos têm defendido que um dos modelos para guiar o compromisso metropolitano, no que se refere ao rateio de recursos e ao financiamento, é o vivenciado pelos consórcios públicos, com base na Lei nº 11.107/2005 – inclusive porque o próprio Estatuto da Metrópole os arrola como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (art. 9º, VI). O desafio, também nesse caso, perpassa a dificuldade de se instituir a estrutura de governança e garantir a cooperação de todos os entes, haja vista se tratar de um arranjo voluntário.

Questão fundamental constante no art. 7º, inciso V, do estatuto, é o estabelecimento da diretriz de 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 FPICs. Estão presentes, no estatuto, especificamente nessa disposição, as ideias de democracia participativa e de *accountability.*

Sabe-se que a CF/1988 ficou conhecida como "Constituição Cidadã" em decorrência de, entre outros avanços, ter ampliado os mecanismos de participação

no processo decisório federal e local. Segundo Rocha (2008), a Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da administração pública, chamando a atenção para a participação no planejamento urbano, com a previsão de cooperação das associações representativas, no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII).[24] Este preceito, por interpretação lógica, também se aplica ao ambiente metropolitano, o qual nada mais é que o agrupamento dos municípios.

O conceito de *accountability* refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações e políticas realizadas e sua respectiva prestação de contas (Ipea, 2010). No âmbito metropolitano, as decisões recaem sobre funções e serviços públicos de mais de um ente federado, ou seja, impactam a população de vários municípios, o que requer ainda mais transparência de forma a permitir o controle.

A operacionalização da forma de participação impõe inúmeros desafios – que já vêm sendo verificados e enfrentados –, por ocasião da instituição de processos participativos no âmbito dos municípios (elaboração de planos diretores, orçamentos participativos, experiência dos conselhos municipais etc.).[25] Questões como a forma de identificação e de escolha dos representantes, a busca por processos que permitam a interlocução e os limites de participação – se é de caráter opinativo ou decisório, como requisito de formação da vontade ou de seu impedimento, veto, por exemplo – já integram a pauta das agendas políticas diariamente, e o aprendizado das experiências dos instrumentos urbanísticos pode ser aproveitada. Impõe-se, sobretudo, a necessidade de reconhecer a identidade do "cidadão metropolitano", com poder de participar das escolhas de caráter regionalizado, eis que guarda uma relação de interdependência com outros municípios.[26]

---

24. "Art. 29. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal."

25. Santos Júnior e Montandon (2011) apresentaram um balanço dos principais avanços quanto à implantação do Estatuto da Cidade e à elaboração de planos diretores nos municípios brasileiros. O trabalho contempla a formulação dos planos diretores e aspectos de implementação das políticas públicas cujas condições de possibilidade se encontram nos planos diretores. Em outra publicação importante, Ipea (2011) reúne num só volume alguns dos principais autores nacionais que se debruçaram sobre o tema das Instituições Participativas (IPs) e seus efeitos. Lima (2017), em dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo (USP) também traz considerações relevantes sobre o tema.

26. A lei que reestruturou a RM de Belo Horizonte, LC nº 89, de 12 de janeiro de 2006, chegou a prever legalmente o "cidadão metropolitano" para fins de candidatura no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, nos seguintes termos: "Art. 6º Os representantes dos demais municípios e da sociedade civil organizada a que se referem os incisos VI e VII do caput do art. 5º serão eleitos em Conferência Metropolitana, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. § 1º Poderá candidatar-se a membro do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano o cidadão metropolitano com reconhecida idoneidade moral e com idade superior a vinte e um anos. (...) § 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se cidadão metropolitano aquele que resida na RMBH há no mínimo dois anos" (Minas Gerais, 2006, grifo nosso).

É fundamental que seja assegurada a participação de vários segmentos da sociedade civil, manifestando-se os múltiplos interesses públicos. Recomenda-se que sejam consideradas as orientações do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), por meio de suas resoluções, e que os segmentos da sociedade sejam, no mínimo, aqueles que o compõem, consoante previsão do art. 4º do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006.[27]

Nota-se ainda que, em grande parte das RMs, a sociedade civil participa apenas das instâncias consultivas, não detendo poder decisório. Em outros casos, pequena parcela da população é efetivamente considerada para fins de representação. Há, ainda, situações nas quais o conselho tem efetivo poder deliberativo e conta com ampla representatividade social, porém suas reuniões são pouco frequentes, e, na prática, o centro dinâmico e de poder da gestão metropolitana acaba por recair sobre as outras estruturas que não contam com a participação.

Essas situações deverão ser ajustadas às novas diretrizes do Estatuto da Metrópole. A LCE que instituir a RM poderá detalhar o processo de escolha e o peso dos votos dos representantes da sociedade civil. É importante, também, que a lei trate de aspectos procedimentais, tais como a forma das indicações e de escolha dos representantes e quais serão as instâncias onde elas estarão localizadas (no município ou no estado).

Para que o processo seja ainda mais participativo, sugere-se a realização de audiências públicas para tratar especificamente sobre a forma de representação da sociedade civil a ser estabelecida pela lei, criando-se, assim, um ambiente participativo para discutir a própria participação.

A mera realização das audiências, contudo, não é suficiente se não estiver associada a mecanismos efetivos de *accountability*. Em outras palavras, os encaminhamentos, consensos e críticas formulados em sede de audiência pública merecem ser especificamente enfrentados na formulação da política, sob pena de servir de mero instrumento retórico de "legitimação" da decisão adotada.

---

27. "Art. 4º O ConCidades é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos: I – dezesseis representantes do Poder Público Federal, sendo: a) três do Ministério das Cidades; b) um da Casa Civil da Presidência da República; c) um do Ministério da Cultura; d) um do Ministério da Fazenda; e) um do Ministério da Integração Nacional; f) um do Ministério da Saúde; g) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; h) um do Ministério do Meio Ambiente; i) um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; j) um do Ministério do Trabalho e Emprego; l) um do Ministério do Turismo; m) um do Ministério da Ciência e da Tecnologia; n) um da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; e o) um da Caixa Econômica Federal; *II – nove representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis; III – doze representantes do Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal; IV – vinte e três representantes de entidades dos movimentos populares; V – oito representantes de entidades empresariais; VI – oito representantes de entidades de trabalhadores; VII – seis representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e VIII – quatro representantes de organizações não-governamentais*" (Brasil, 2006, grifo nosso).

Por fim, note-se que, embora a lei nada fale a respeito, não há vedações para que se cogite a participação de representantes do Poder Legislativo na estrutura de governança, estimulando o diálogo e caminhos de negociação e alinhamento entre os diferentes poderes.

O tema compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana será tratado nos comentários ao artigo 9º, ocasião em que serão estudados os instrumentos do desenvolvimento urbano integrado.

A previsão da estrutura mínima no art. 8º tem o objetivo de harmonizar as instâncias decisórias das RMs e AUs, bem como visa assegurar que a estrutura seja capaz de cumprir as funções indispensáveis ao funcionamento das unidades territoriais. Não se espera que todas as unidades territoriais do Brasil tenham exatamente a mesma estrutura, mas se pensou no mínimo necessário para seu efetivo funcionamento.

> Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:
>
> I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
>
> II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
>
> III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
>
> IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

A instância executiva possui papel mais estratégico, e a instância colegiada deliberativa é o *locus* de discussão e de deliberação sobre todos os aspectos das RMs e AUs, comportando maior pluralidade de atores. Residem dúvidas sobre o alcance da expressão "deliberação", especialmente considerando que, nessa instância, haverá representantes da sociedade civil. Nesse sentido, as LCEs poderão esclarecer o papel desse órgão, estabelecer critérios de nomeação dos representantes, abordar a interface das decisões dessa instância com os demais órgãos, notadamente a instância executiva.

A organização pública com funções técnico-consultivas parece corresponder a um órgão mais temático e interdisciplinar, destinado a subsidiar as demais instâncias na realização de suas funções. Na experiência das RMs existentes, parece corresponder às "câmaras técnicas", ou às próprias agências de planejamento que foram criadas pelos estados. Uma alternativa para esclarecer o papel dessa organização poderia ser a previsão, na lei, das atribuições relacionadas às FPICs.

Por fim, como visto anteriormente, sem o estabelecimento de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, a estrutura de governança não se pode sustentar (art. 8º).

É importante que a estruturação da governança, com vistas à adequação ao Estatuto da Metrópole, leve em consideração as estruturas que já tenham sido implementadas nas unidades territoriais urbanas, de modo a aproveitar a experiência e as negociações que já tenham gerado resultados efetivos de cooperação entre os entes federados. Pode ser o caso, por exemplo, do aproveitamento dos consórcios públicos já instituídos como instâncias decisórias setoriais, ou das entidades de transporte metropolitano já existentes. O desafio, nesse caso, seria dimensionar eventuais conflitos que podem surgir de sobreposição de normas e de esferas de decisão.

A melhor interpretação do Estatuto da Metrópole parece ser aquela que submete esses órgãos setoriais, no âmbito de execução de cada FPIC, às diretrizes gerais emanadas do planejamento territorial integrado, hierarquicamente superior e temporalmente (ou logicamente) anterior à prestação de serviços.

Destaca-se, ainda, que a lei não estabeleceu regras sobre a natureza jurídica da estrutura de governança interfederativa, o que abre um leque para que as RMs e AUs organizem-se a partir de suas peculiaridades e de sua realidade local. É importante ter em conta que essa estruturação se reflete diretamente na execução de serviços públicos elencados como FPICs, especialmente nos casos em que há delegação.

Historicamente, no Brasil, sedimentou-se a criação de conselhos de desenvolvimento, normalmente ligados organicamente aos estados e com proeminência de representantes do estado. Isso decorre das normas constantes da LC nº 14/1973, que atribuíam aos agentes do estado o papel de protagonista das decisões metropolitanas. Essas estruturas não possuem personalidade jurídica própria ou recursos específicos.

Uma das alternativas seria a criação de uma autarquia, dotada de personalidade jurídica e capacidades para assumir direitos e obrigações, contratar, exercer poder de polícia (por exemplo, cobrar taxas) etc. A figura está conceituada no art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,[28] nos seguintes termos: "serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada" (Brasil, 1967). No caso, por se tratar de uma entidade representativa de diversos entes, pode-se cogitar uma autarquia interfederativa, ou seja, ligada à administração indireta de todos os entes que compõem a região metropolitana.[29]

28. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

29. No âmbito da ADI nº 5.155/BA, o STF, em decisão sumária, sinalizou que a figura parece ser constitucional. A referida ação discute a constitucionalidade da LC nº 41, de 13 de junho de 2014, que criou a entidade metropolitana da RM de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, e institui fundos. Na ADI nº 1.842/RJ, alguns ministros se posicionaram nesse sentido, porém da ementa do Acórdão não constou referência à estrutura da entidade.

Não se trata de tema de consenso entre os estudiosos, especialmente porque muitas experiências que utilizam o modelo de agências, ao qual parece corresponder a figura da autarquia, até o momento, não foram capazes de atuar de forma efetiva e eficiente no que se refere à gestão metropolitana.

Considere-se, ainda, que a instituição de uma instância regional nesse modelo poderá criar, entre as demais, a sensação da perda de autonomia dos municípios, isto é, a figura da agência "genérica" pode instalar um ambiente inibidor das ações locais. Uma alternativa seria o Conselho Deliberativo ter sob sua gestão as companhias, empresas, autarquias e agências temáticas ligadas a uma FPIC específica, cada qual financiada pelo seu próprio sistema (por exemplo, no caso do transporte metropolitano, poderia haver uma empresa cujos sócios fossem os municípios, os quais participariam da governança da empresa de forma proporcional às suas cotas).

Os pontos comuns aos modelos apresentados e que partem da leitura de todo o sistema normativo (CF, Estatuto da Metrópole e jurisprudência do STF) são os seguintes: a governança deve ser interfederativa; ou seja, compartilhada (ainda que alternadamente) entre Estado e Municípios; a representação da sociedade civil na estrutura de governança é obrigatória, em atendimento ao princípio da participação e da gestão democrática da cidade; cabe ao Estado a conformação básica da estrutura de governança, a partir das peculiaridades e das necessidades específicas da região metropolitana que se pretende instituir.

Além disso, para se garantir maior segurança jurídica à gestão e autonomia política e financeira, é recomendável que estrutura detenha personalidade jurídica própria. A personalização é condição para o exercício das competências essenciais para a efetiva integração das FPICs, tais como a competência para celebrar contratos e a competência normativa para controlar a gestão das FPICs (Santos, 2017).

Ressalta-se que, ao focar no estabelecimento dos princípios e diretrizes e ao delinear a estrutura da governança interfederativa apenas quanto às instâncias e atribuições mínimas, o legislador federal concedeu maior liberdade normativa para que essas estruturas possam ser organizadas de acordo com as peculiaridades de cada unidade regional, permitindo experiências diferentes. Tendo em vista que a estrutura virá desenhada na LCE, é recomendável que o estado dialogue com todos os municípios integrantes da RM, previamente à submissão da lei à assembleia legislativa, acerca da estrutura, da participação de cada ente e das atribuições de cada instância, de modo a abrir espaço para negociações e para a construção de consensos, o que poderá permitir, no futuro, a instalação de um ambiente mais equilibrado do ponto de vista político.

CAPÍTULO IV – DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 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.

O Estatuto da Metrópole estabelece uma série de instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado. A lista, exemplificativa, resgata os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, arrola instrumentos dispostos em outras leis e típicos de políticas setoriais, além de inovar com o estabelecimento dos seguintes: PDUI; Operação Urbana Consorciada interfederativa (OUCI); compensação ambiental no âmbito metropolitano; e parceria público-privada (PPP) interfederativa.

Ressalte-se, desde já, que as disposições deste texto, bem como de todo o capítulo IV, revelam um desenho das unidades metropolitanas como instrumentos de política urbana e permitem identificar na política regional estabelecida pelo Estatuto da Metrópole forte viés urbanístico. Nessa linha, o estatuto parece ter regionalizado instrumentos urbanísticos que, até sua edição, poderiam operar apenas na escala municipal. Ocorre que, da ampliação quase automática da escala, podem advir efeitos imprevisíveis, na medida em que esses instrumentos foram concebidos para emprego em âmbitos menores, o que requer cuidadoso planejamento e rigorosa avaliação e controle social em sua aplicação.

O PDUI e a OUCI serão tratados neste texto nos comentários específicos sobre os arts. 10 e 24.

Os planos setoriais interfederativos são instrumentos do desenvolvimento urbano integrado, pois, se por um lado orientam a atuação dos entes em âmbito *regionalizado*, por outro também têm o caráter de *especialidade técnica* em relação a

determinado setor. São exemplos: os planos de saneamento básico elaborados para a prestação regionalizada (arts. 14 a 18 da Lei nº 11.445/2007, instituidora das diretrizes nacionais para o saneamento básico); os planos regionais de habitação (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS); e os planos microrregionais ou intermunicipais de resíduos sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos).

Esta previsão decorre da regra constante no art. 1º, § 2º, porque, como visto, as normas que visam estruturar uma política nacional de desenvolvimento metropolitano necessariamente devem se efetivar de forma articulada com diversas políticas nacionais que lhe são diretamente relacionadas. O desafio será compatibilizar o conteúdo dos planos setoriais com o PDUI, pois se está diante de um plano mais específico, que supostamente foi elaborado por atores mais especializados, em face de outro plano mais generalista, mas que apresenta a visão integrada do território.

Os fundos públicos são reservas de receitas públicas para aplicação especificamente prevista em lei. A grande maioria das leis instituidoras das RMs no Brasil criou ou previu a criação desses instrumentos, porém a avaliação é de que os fundos, em geral, são inoperantes – ou não recebem recursos (Costa e Tsukumo, 2013). Isso decorre dos problemas de gestão e de governança, de modo que a mera implementação do fundo certamente não será instrumento hábil para permitir a gestão metropolitana, devendo ser conjugado com toda a estrutura de governança interfederativa. Por sua vez, é de se questionar se uma RM que não conte com um fundo poderá ser operacional, o que leva a uma reflexão muito mais profunda, já apresentada, sobre a necessidade de um sistema de alocação de recursos suportando a gestão metropolitana.

As zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos referem-se ao macrozoneamento e, como tal, são instrumentos capazes de articular os demais, pois as áreas são caracterizadas como sendo de interesse metropolitano. Nelas, poderão ser articulados vários outros instrumentos, tanto do Estatuto da Metrópole, como do Estatuto da Cidade. As zonas poderão ser definidas no PDUI, e à entidade metropolitana poderá ser prevista a atribuição de deliberar o tratamento específico que será dado àquelas zonas, em conformidade com o PDUI. Nessas áreas, podem ser estabelecidos parâmetros urbanísticos diferenciados de parcelamento, ocupação e uso do solo, considerando-se, por exemplo, a criação de centralidades em rede, o controle da expansão urbana e o equilíbrio e a distribuição de densidades e de atividades no território.

Os convênios de cooperação e os consórcios públicos são instrumentos fundamentais de cooperação interfederativa e não podem ser confundidos com as RMs ou com as AUs. Tais instrumentos foram previstos pela Constituição, no art. 241, que dispõe que

> a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988).

Esse dispositivo foi introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que promoveu a reforma administrativa. Alguns anos depois, os consórcios foram regulados pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos, que "dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências" (Brasil, 2005).

Os consórcios públicos são arranjos institucionais voluntários, formados pela associação de mais de um ente da Federação, com vistas à realização de ações de interesse comum. Também são regulados pela Lei nº 11.107/2005 e têm natureza de autarquias, que integram a administração indireta de todos os entes que o compõem – sendo, então, autarquias interfederativas, ou, ainda, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, em consonância com a forma jurídica adotada.[30] Os consórcios têm sido utilizados em inúmeras situações para o planejamento setorial e regional, podendo também ser multifinalitários, e as experiências bem-sucedidas podem servir de aprendizado para a implementação da governança metropolitana.

Tendo em vista que a regulamentação dos consórcios é bastante detalhada, a sua utilização como instrumento de desenvolvimento urbano integrado pode ser relevante para, por exemplo, tratar de aspectos da gestão metropolitana que não englobem todos os municípios da unidade regional, ou, ainda, para a estruturação de sistema de alocação de recursos para a RM.

O Estatuto da Metrópole, contudo, não deu diretrizes para eventual interface entre os consórcios existentes e as RMs. Em todo caso, é importante que o consórcio, se utilizado, seja concebido à luz de todo o sistema normativo ora evocado, considerando-se os princípios, objetivos e as diretrizes do Estatuto da Metrópole, a fim de operar como ferramenta da gestão metropolitana.

Os convênios de cooperação também são pactos firmados pelos entes da Federação com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificados ou previamente disciplinados por lei editada por cada um dos entes (art. 2º, VIII, do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei nº 11.107/2005). A diferença principal entre os dois instrumentos reside no maior grau de regulamentação e detalhamento dos consórcios,

30. A definição do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei nº 11.107/2005, é a seguinte: "Art. 2º Para os fins deste decreto, consideram-se: (...) I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos" (Brasil, 2007).

que devem obedecer aos requisitos, às condições e às previsões específicas da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, o que, consequentemente, pode trazer maior segurança jurídica aos entes cooperados, não havendo diferenças em relação ao objeto.

Os contratos de gestão são ajustes celebrados pelo poder público com outros órgãos da administração direta e indireta e com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais.[31] Sua finalidade institucional é ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, consoante o previsto no art. 37, § 8º, da CF e deve ter por objeto a fixação de metas de desempenho.[32] Como instrumento de desenvolvimento urbano integrado, pode ser utilizado, por exemplo, para promover parcerias entre diferentes órgãos da administração; a realização de estudos; a gestão de assuntos de determinado setor; a gestão de determinada FPIC de forma conjunta, sendo que os contratantes podem ser os entes integrantes da unidade regional de forma conjunta (como um consórcio) ou a entidade autárquica eventualmente criada. A utilização do contrato de gestão no âmbito do emparceiramento com as chamadas organizações sociais deve ser avaliada com atenção, haja vista as críticas que recaem sobre esse instrumento.

A compensação ambiental consiste em instrumento poderoso para a redução das assimetrias entre os municípios e para o estabelecimento de equilíbrio entre os entes. Na definição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), trata-se de um "instrumento de política pública que, intervindo junto aos agentes econômicos, proporciona a incorporação dos custos sociais e ambientais da degradação gerada por determinados empreendimentos, em seus custos globais".[33]

Sua finalidade é equilibrar os impactos ambientais previstos ou já ocorridos na implantação de um empreendimento ou no uso e ocupação do solo, funcionando como uma espécie de indenização pela degradação.

---

31. No caso das organizações sociais, o contrato de gestão é regido pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Já o Decreto nº 6.017/2007, regulamentando a Lei nº 11.107/2005, que tratou dos consórcios públicos, apresenta o seguinte conceito para o contrato de gestão: "Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: (...) XVIII – contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do art. 51 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento" (Brasil, 2007). Entende-se que todos os conceitos podem ser aplicados ao Estatuto da Metrópole, sendo que a autorização decorre da CF.

32. "Art. 37 (...) § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal." Este dispositivo é resultado das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que promoveu a chamada "reforma administrativa" (Brasil, 1988).

33. Informação disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/compensacaoambiental>.

No caso das RMs, a compensação seria pensada para as situações de restrição de uso e ocupação do solo impostas a um município para a execução de uma FPIC, como ocorre com os mananciais para abastecimento metropolitano.

Esse mecanismo passou a ser implantado em nível federal a partir da edição da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), e está diretamente atrelado ao processo de licenciamento ambiental.

Faria (2008), aborda o instituto em suas origens, apresentando diversos pontos críticos. Estão envolvidos no processo os órgãos de licenciamento municipais, estaduais e o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), órgão colegiado presidido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que tem competência para o licenciamento federal.

Além disso, em nível federal, há a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), órgão colegiado do Ministério do Meio Ambiente, composto por membros dos setores público e privado, da Academia e da sociedade civil, com atribuições de supervisionar e orientar o cumprimento da legislação referente à compensação ambiental oriunda do licenciamento ambiental federal, além de estabelecer prioridades e diretrizes e auditar a aplicação dos recursos da compensação ambiental federal.

O mecanismo da compensação ambiental está previsto no art. 36 da Lei nº 9.985/2000. A síntese de Faria (2008, p. 11) permite entender as linhas gerais do instituto:

> (...) 38. O art. 36 da Lei do SNUC permite concluir que, uma vez que o órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental conclua que um empreendimento será causador de significativo impacto ambiental – com fundamento no EIA [Estudo do Impacto Ambiental] e no Rima [Relatório do Impacto Ambiental] –, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral. *O § 1º daquele artigo fixou um percentual mínimo [meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento], porém não fixou percentual máximo, deixando a decisão a esse respeito ao arbítrio do órgão ambiental licenciador;*
>
> 39. A regulamentação do art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, foi feita pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto 2002, posteriormente alterado pelo Decreto nº 5.566, de 26 de outubro de 2005;
>
> 40. O parágrafo único do art. 31 do Decreto Federal nº 4.340, de 2002, determina que os percentuais relativos à compensação ambiental sejam fixados, gradualmente, a partir do mínimo de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados;

> 41. *O art. 32, por seu turno, impõe a criação das Câmaras de Compensação Ambiental, no âmbito dos órgãos licenciadores. Essas Câmaras têm a finalidade de empreender análises e, consequentemente, propor a forma pela qual será aplicada a respectiva compensação*. A autoridade competente deve avaliar e, eventualmente, aprovar essa proposta, de acordo com os estudos ambientais realizados e os percentuais definidos;
>
> 42. *A regulamentação dada pelo art. 31 do Decreto nº 5.566, de 2005, garante ao órgão ambiental licenciador a atribuição de fixar o valor da Compensação Ambiental,* estabelecendo o grau de impacto a partir do EIA e do seu respectivo Rima, devendo ser considerados os impactos ambientais negativos e não-mitigáveis para esse fim (grifos nossos).

Importante ressaltar que, em 2008, o STF considerou inconstitucional o referido § 1º do art. 36, ao apreciar a ADI nº 3.378/DF, proposta pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), definindo que não pode haver fixação de limite mínimo na legislação, uma vez que o valor da compensação deve ser fixado proporcionalmente ao impacto.[34]

Pensando o instituto no âmbito das RMs, o caminho mais seguro parece ser a integração com os órgãos de licenciamento ambientais já existentes e as câmaras de compensação ambiental do estado e dos municípios integrantes das RMs. Sobre o tema, é importante acompanhar a tramitação do PL nº 792/2007, na Câmara dos Deputados, que propõe a edição de lei que disponha sobre a definição de serviços ambientais e dê outras providências. O desafio na utilização desse instrumento consiste na mensuração dos danos/ônus e no cálculo da compensação a ser realizada, bem como na criação de instâncias decisórias que realizem os procedimentos necessários à sua implantação.

Deve ser considerada, também, a LC nº 140, de 8 de dezembro de 2008,[35] que indica um interessante experimento de compartilhamento de competências comuns em matéria ambiental, especificamente a proteção das paisagens naturais, a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

A PPP interfederativa não consiste exatamente em uma novidade, eis que a estruturação não era vedada, mas incluí-la no rol de instrumentos pode estimular o seu uso no âmbito das unidades territoriais. Assim como no caso das

---

34. "Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/Rima. Inconstitucionalidade da expressão 'não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento', no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento". ADI nº 3.378, Relator(a): Ministro Carlos Brito, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242 RTJ VOL-00206-03 PP-00993. Disponível em: <https://goo.gl/NwvbVX>.

35. "Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981" (Brasil, 2011).

PPPs contratadas por um único ente, deve-se ter rigorosa cautela no processo de emparceiramento com agentes do setor privado, no sentido de garantir o atendimento aos interesses públicos e buscar sempre o bem-estar da população. Também aqui o desafio será a negociação entre os entes, especialmente no que se refere ao financiamento desse tipo de contrato, haja vista se tratar de arranjo complexo do ponto de vista econômico-financeiro.

Na legislação vigente existem outros mecanismos que permitem a contratação em nível regionalizado, os quais, inclusive, já têm sido utilizados em casos concretos, tais como as concessões no âmbito de consórcios públicos e as licitações conjuntas por diferentes entes, consoante previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.[36] Deve-se considerar que arranjos contratuais interfederativos podem permitir ganhos de escala e de escopo, visando ao melhor atendimento à população. A opção pelos diferentes arranjos contratuais deverá estar sempre embasada por estudos técnicos e econômicos que demonstrem qual a solução mais adequada para aquela unidade regional, notadamente os estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTEs), quando cabível,[37] sendo que o modelo jurídico será ferramental para atendimento dos interesses públicos envolvidos.

Tendo em vista a possibilidade de cooperação para a prestação de serviços púbicos arrolados como FPICs, é desejável que o arranjo da governança seja desenhado levando-se em consideração a possibilidade de que a entidade metropolitana celebre contratos, assuma obrigações e exerça poder de polícia (por exemplo, a cobrança de taxas) em nome dos entes federados.

Além da PPP e da OUCI, meramente arroladas como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, o Estatuto da Metrópole não tratou de outras possibilidades de ajustes entre poder público e setor privado. Indaga-se se não teria sido o caso de abordar com mais detalhes o papel do investimento privado, em especial tendo em vista que os projetos que visam atender regiões metropolitanas estão quase todos no âmbito de infraestrutura.

---

36. "Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências (...) Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento. § 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. § 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato" (Brasil, 1993).

37. No caso do saneamento básico, por exemplo, a existência de EVTE é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de tais serviços públicos, nos termos do artigo 11, inciso II, da Lei nº 11.445/2007. Recentemente, o ministro de Estado das Cidades editou a da Portaria nº 557, de 14/11/2016, instituindo normas de referência para a EVTE dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, atendendo ao disposto no art. 39, § 4º, do Decreto nº 7.217/2010.

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no *caput* deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.

§ 2º A elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo não exime o município integrante de região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

§ 3º Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas mediante a lei complementar estadual, o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

§ 4º O plano previsto no *caput* deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

Art. 11. A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano de região metropolitana ou aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no *caput* deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

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.

§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

O PDUI é o principal instrumento de desenvolvimento urbano integrado no âmbito das unidades territoriais urbanas, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo as diretrizes para que estas se desenvolvam. Na definição do art. 2º,

VI, do Estatuto da Metrópole, é o "instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana" (Brasil, 2015).

No contexto do Estatuto da Metrópole, o PDUI parece assumir o caráter de instrumento central da nova sistemática de gestão metropolitana por ele estabelecida. Pode-se afirmar, então, que o Estatuto da Metrópole de fato institui uma *nova* RM, em relação ao que se conhecia até hoje no Brasil, verificando-se uma onda de institucionalização dessas unidades regionais marcada por maior compromisso com o planejamento integrado das FPICs.

Para Alves (1979, p. 209), a função do plano de natureza metropolitana pode assumir três aspectos:

> a) o de fixar as diretrizes de nível regional, em relação às quais devem os planos municipais ajustar-se; b) o de coordenar a atividade planificadora urbanística dos municípios integrantes de região metropolitana, para evitar contradições, interferências ou superposições, induzindo, especialmente, a compatibilização e harmonização dos múltiplos planos locais entre si; e c) o de orientar o planejamento local com propostas ou opções genéricas que, em sua utilização alternativa, podem ser de observância meramente facultativa, guardando, entretanto, as grandes linhas estratégicas de acatamento obrigatório.

Sua elaboração passa a ser obrigatória para todas as RMs e AUs e deve ser resultado de ampla participação, audiências e debates públicos, envolvendo a sociedade civil e os municípios que compõem a RM, assegurando-se a publicidade dos documentos e das informações produzidas e o acompanhamento do Ministério Público. Quanto a este último ponto, mencione-se que a ausência dessa previsão não impediria o Ministério Público de acompanhar o processo de elaboração do PDUI, haja vista ser sua atribuição institucional a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis.[38] O desafio será sempre o de chamar tal entidade e outros órgãos de controle a efetivamente dialogarem e a serem coautores das construções que visam à melhoria das políticas. Em todo caso, essa disposição reforça o princípio da transparência e pode induzir os gestores públicos a criarem interlocução direta e mais amistosa com o órgão, aprimorando ainda mais a gestão democrática e reduzindo os custos de transação do controle.

A dicção do estatuto é pela construção participativa: o PDUI deverá ser elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa, formatada conforme previsto na Lei, e aprovado pela instância colegiada deliberativa com participação da sociedade civil. Isso significa que a reestruturação da governança é pressuposto

38. O art. 127 da CF assim dispõe: "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (Brasil, 1988).

de validade do PDUI, isto é, antes mesmo de elaborar o plano, as RMs e AUs existentes deverão rever sua estrutura de governança, para então iniciarem o trâmite de elaboração do PDUI.

Disso decorre que o entendimento mais consentâneo com a finalidade do Estatuto da Metrópole e à luz de todo o sistema normativo é que as unidades territoriais constituídas antes da edição da lei também devem se organizar antes de elaborarem seus planos.

Depois de tramitar no âmbito da governança interfederativa, o plano será encaminhado à assembleia legislativa estadual, onde será aprovado mediante lei estadual, a qual deverá ser revista a cada dez anos (Brasil, 2015, arts. 10, § 4º, e 11). É de se questionar a previsão da aprovação do PDUI mediante lei estadual, haja vista tratar-se de instrumento interfederativo. Ademais, o STF já teve a oportunidade de firmar entendimento, no sentido de que o plano metropolitano não poderia ser submetido à assembleia, por ocasião do julgamento da ADI nº 1.842/RJ.[39]

Para que a gestão metropolitana seja efetiva, legítima e democrática, os órgãos deliberativos da gestão metropolitana deveriam deter a competência para aprovação do PDUI, considerando, inclusive, que o estado deve integrar a gestão do ente metropolitano. A submissão do plano às assembleias estaduais pode esvaziar as instâncias deliberativas metropolitanas, ou mesmo distorcer o caráter das suas decisões, por meio das emendas parlamentares e do poder de veto atribuído ao governador de estado.

A conversão do PDUI em lei é juridicamente importante para assegurar a sua força cogente, inclusive para que suas diretrizes sejam devidamente consideradas pelos planos diretores dos municípios.

Importante mencionar que os arts. 10 e 21 do Estatuto da Metrópole estão sendo formalmente questionados no STF, desde dezembro de 2017, por meio de uma ADI proposta pelo Governador do Pará (ADI nº 5.857/PA).[40] O acom-

39. Na ADI nº 1.842, questionou-se a constitucionalidade da LC nº 87, de 16 de dezembro de 1997, do Estado do Rio de Janeiro, que "dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências". No art. 5º, que previa que o Plano Metropolitano, aprovado pelo Conselho Deliberativo, seria submetido à assembleia legislativa (a expressão "a ser submetido à assembleia legislativa" foi julgada inconstitucional). Veja-se o teor do artigo: "Art. 5º São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: I – Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, * a ser submetido à assembleia legislativa, que conterá as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum; (...)" * expressão declarada inconstitucional – ADI nº 1.842. Disponível em: <https://goo.gl/r8wPf5>.

40 Na ADI nº 5.857, iniciada em 14 de dezembro de 2017 e distribuída ao ministro Dias Toffoli, o pedido é declaração de inconstitucionalidade dos arts. 10 e 21 do Estatuto da Metrópole, que tratam sobre o PDUI e as consequências da não elaboração no prazo previsto. O ministro relator analisou o pedido de tutela antecipada para suspensão dos dispositivos e determinou a adoção do rito abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/199 (lei das ADIs), porém, não deferiu o pedido de suspensão dos dispositivos. Ou seja: até o momento, seguem vigentes.

panhamento da tramitação desta é imprescindível para se verificar a validade das regras sobre o PDUI.

Em todo caso, considerando a regra atual disposta na lei, segundo a qual a assembleia deverá aprovar o PDUI, deve ser buscado o máximo de esforço para que a tramitação seja mais participativa e mostre-se legítima. Daí a importância da discussão exaustiva na estrutura de governança com a participação de todos os integrantes da RM ou da AU, especialmente de sua população.

Novamente, o desafio que se coloca diz respeito à participação dos entes e de suas respectivas populações no processo de elaboração. Acredita-se que a participação social deve ir além da mera representação no âmbito da estrutura de governança. Não se considera razoável interpretar que a mera presença de representantes da sociedade civil na instância deliberativa prevista no art. 8º, II, cumpra o princípio da gestão democrática.

Nesse sentido, devem ser realizados debates e audiências públicos nos municípios integrantes das unidades territoriais. Na redação original, a lei determina, no art. 12, § 2º, I, que sejam promovidas audiências em cada um dos municípios. Ocorre que, neste momento (março/2018), a lei segue vigente com as alterações promovidas pela Medida Provisória (MP) nº 818, de 11 de janeiro de 2018.[41]

Uma das alterações é a retirada dessa exigência, substituindo-se apenas por "ampla divulgação nos municípios", bem como a inserção de mais dois parágrafos: o § 3º, com a redação "As audiências públicas a que se referem o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana"; e o § 4º, "A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º, respeitadas as disposições desta lei e das LCs que instituírem as unidades territoriais."

---

41. Trata-se de medida provisória que teve por objetivo precípuo adiar o prazo para elaboração do PDUI nas RMs e AUs já instituídas antes da edição do Estatuto da Metrópole, bem como o prazo para elaboração dos planos municipais de mobilidade, previstos na Lei nº 12.587/2012. Consoante explicado no Capítulo 17: "Quanto à validade e à eficácia das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018, deve-se considerar as regras específicas que regem esse tipo de norma: segundo o art. 62 da Constituição Federal, o presidente da República pode adotar medidas provisórias com força de lei, em caso de relevância e urgência, sendo necessário submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Esse mecanismo tem sido amplamente utilizado para prorrogação de prazos que determinam a elaboração de planos. A norma, assim que editada, produz efeitos imediatos, porém, depende de aprovação do Congresso Nacional para ser transformada definitivamente em lei. Trata-se de mecanismo constitucional de controle e equilíbrio dos poderes, para evitar que o Poder Executivo legisle sem o crivo da legitimidade conferida ao Poder Legislativo. A medida provisória tem validade de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Porém, caso não seja votada e aprovada no prazo de quarenta e cinco dias, tranca-se a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado), até que seja votada. Neste período, a Casa fica limitada em suas votações, podendo votar apenas alguns tipos de proposição em sessão extraordinária. Assim, tramita na Câmara dos Deputados, desde 12 de janeiro de 2018, a MP 818/2018, em regime de urgência. Após a apreciação na Câmara, a MPV seguirá para o Senado Federal, que poderá apresentar novas emendas. Segundo informações oficiais da Câmara dos Deputados, se não for votada até 19/03/2019, a pauta ficará sobrestada e, a partir de 2 de abril de 2018, se não prorrogada, perderá a vigência". Conclui-se, assim, que tais alterações dependem da conversão da MP em lei para alterarem de forma permanente o Estatuto da Metrópole.

Conforme aqui exposto, essa alteração pode trazer prejuízos à participação democrática e até mesmo ferir a autonomia dos municípios integrantes: "Ao contrário de violar a ideia de compartilhamento e integração, a realização de audiências em cada um dos municípios permite que a população seja informada e possa contribuir ativamente com aspectos e decisões acerca da gestão metropolitana, o que pode, a médio prazo, contribuir para a construção de consensos e de uma cidadania metropolitana. A mera divulgação, ainda que seja ampla, não resulta em efetiva participação e pode inibir ou impedir que os cidadãos diretamente impactados contribuam ativamente na elaboração do PDUI. A criação de uma cidadania metropolitana depende em grande parte de esclarecimentos, do estímulo ao debate e do fortalecimento dos canais de participação dos habitantes residentes numa unidade regional, o que tende a ser impulsionado pelas audiências públicas".

Ressalte-se, contudo, que a alteração não impede que o mecanismo de audiências públicas seja implementado em cada município, já que, segundo proposta constante do § 3º, caberá à instância colegiada deliberativa estabelecer critérios para a realização de audiências públicas.

Nas audiências, preferencialmente, poderão ser aproveitados e ampliados os fóruns que já funcionam, tais como os conselhos municipais e as principais associações da sociedade civil, em lugares diversos do território, evitando-se, contudo, fazer mera transposição e/ou sombreamento de atribuições e deixar de fora importante parcela da população que atualmente não está articulada, mas que é diretamente afetada pela dinâmica metropolitana.

É importante que se leve em consideração o recorte temático da participação, com a orientação e articulação dos órgãos municipais e estaduais responsáveis pelo tema. Por exemplo: ao longo da elaboração do PDUI, é relevante a realização de uma audiência para tratar apenas do tema habitação, e outra somente para saneamento, sem prejuízo de outras oportunidades de discussão ampla do conteúdo do plano.

O Estatuto da Metrópole, ao definir o conteúdo mínimo do PDUI, busca atribuir ao plano o papel de orientador das políticas públicas metropolitanas, para que seja mais que um instrumento meramente formal criado para cumprir obrigação legal, e que possa de fato direcionar o caminho do desenvolvimento urbano integrado. Assim, o PDUI deverá definir as diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial; e o macrozoneamento da unidade territorial urbana.

A lei, em seu art. 12, § 1º, II, também contribuiu para encerrar a antiga controvérsia sobre a que nível de detalhamento se poderia chegar, em escala metropolitana, no ordenamento do uso e ocupação do solo. Assim, o macrozoneamento deve ser utilizado como base espacial para os demais instrumentos do PDUI, isto

é, uma vez definidos os objetivos de cada área da unidade regional por meio do macrozoneamento, todos os demais instrumentos e diretrizes devem estar em harmonia com esses objetivos – tanto os instrumentos do Estatuto da Metrópole quanto os instrumentos do Estatuto da Cidade previstos nos planos diretores, eis que irão ser compatibilizados ao PDUI.

Igualmente, o macrozoneamento da unidade regional serve de base espacial para diretrizes estratégicas de realização das FPICs. Nessa etapa, inclusive, pode-se cogitar a possibilidade da definição de zonas de interesse metropolitano e previsão de que as áreas não definidas como tal continuarão a ser integralmente reguladas pelos municípios. Isso porque as eventuais zonas de interesse metropolitano definidas no PDUI não são retiradas da gestão municipal, mas sobre elas passa a existir outra instância de regulação, em nível metropolitano, à qual a legislação municipal necessitará se adequar.

Importante previsão é a obrigatoriedade de o PDUI estabelecer as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo, o que pressupõe o estudo e mapeamento da área metropolitana e a visão integrada do território. O diferencial da função pública de uso do solo é a previsão expressa em lei federal de que a aprovação de projetos de loteamentos ou desmembramentos em municípios integrantes de RMs fica sujeita ao exame e à anuência prévia pela autoridade metropolitana, dispositivo contido no art. 13 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979,[42] que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, sem prejuízo do atendimento dos requisitos constitucionais previstos no art. 18, § 4º, do texto constitucional.

Esse dispositivo, lido em conjunto com o Estatuto da Metrópole, obriga que as estruturas de gestão metropolitana disponham de recursos humanos e institucionais capazes de avaliar os projetos e produzir decisões de modo ágil e tecnicamente respaldado, inclusive porque, a depender da profundidade do tratamento do assunto no PDUI, é de se esperar que surjam divergências em relação à aplicação entre a lei de zoneamento de determinado município e o PDUI.

O PDUI também deverá delimitar as áreas com restrições à urbanização em razão da proteção ao patrimônio ambiental ou cultural, bem como áreas sujeitas ao controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem. Isso pressupõe a articulação com os órgãos ambientais e de patrimônio históricos existentes, bem como os fóruns de discussão sobre esses temas, a exemplo dos comitês de bacias hidrográficas.

42. "Art. 13. Aos estados caberá disciplinar a aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (...) Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana" (Brasil, 1979).

Resgate-se, aqui, um dos grandes desafios que a gestão metropolitana nos impõe: considerando as inumeráveis interfaces entre os diversos sistemas de planejamento e de gestão pública existentes no país, e que a legislação não dá a resposta de como deverão interagir, caberá aos gestores e aos especialistas apontar caminhos, desenvolver modelos, criar procedimentos e rotinas, a fim de alimentar uma futura normativa geral a respeito do tema.

Chama atenção o modo como o PDUI é concebido, no Estatuto da Metrópole, à imagem e semelhança dos planos diretores municipais, como uma espécie de projeção destes em escala regional. Nesse sentido, o PDUI se constitui num plano com acentuada característica urbanística. Esse caráter, porém, em vez de permitir a harmonização do planejamento urbanístico no âmbito metropolitano, pode resultar em perda de efetividade e eficácia dos planos, especialmente o regional, ao criar uma situação de sombreamento, de mera justaposição entre esses instrumentos. Ao criar a obrigação de elaboração do PDUI, o legislador poderia ter aproveitado para direcionar e regular, de forma mais detalhada, a interface entre esse instrumento e os planos diretores.

Por fim, prevê a lei que deverá ser estipulado o sistema de acompanhamento e controle, de forma a permitir o efetivo monitoramento da execução do PDUI pelos cidadãos. O estatuto não definiu em que consiste esse sistema, deixando liberdade para que cada unidade regional implemente o seu. Pode ser que se trate de um sistema que forneça informações e indicadores sobre o cumprimento do estabelecido no PDUI e permita que os cidadãos monitorem e avaliem a execução do plano. Nesse caso, é desejável que o sistema contenha, de forma georreferenciada em meio digital, informações financeiras, econômicas, administrativas, físico-territoriais, cartográficas, geológicas, ambientais, imobiliárias, sociais, culturais, dados sobre a prestação de serviços, informações jurídicas etc. O ideal é que o sistema seja compatível com o sistema da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde),[43] permitindo que as informações de ambos os sistemas sejam articuladas.

Para que o monitoramento seja efetivo, deve haver a previsão de que os prestadores de serviços e os agentes públicos forneçam informações ao órgão responsável pela manutenção do sistema – que poderá ser a organização com funções técnico-consultivas, prevista no art. 8º, III, do Estatuto da Metrópole.

Outros mecanismos de monitoramento podem ser previstos no plano, tais como a previsão da obrigatoriedade de elaboração de relatórios de execução e prestações de contas parciais de determinadas atividades e ações previstas no

43. A Inde foi instituída pelo Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008 com a seguinte definição: "(...)conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal" (Brasil, 2008). Informações sobre o Inde disponíveis em: <http://www.inde.gov.br/>.

PDUI. No que se refere à utilização de recursos, em caso de existência de fundos, é recomendável a existência de sistema de gerenciamento específico do fundo.

Note-se que o plano diretor, previsto no Estatuto da Cidade (arts. 39 a 42) continua a ser obrigatório, mesmo para aqueles municípios que estiverem inseridos em RM ou AU. Nesse caso, deverão ser compatibilizados com o PDUI, de forma que eles sejam harmônicos (art. 10, §§ 2º e 3º). Aqui, o legislador poderia ter exigido também a compatibilização dos planos setoriais, buscando maior efetividade ao planejamento de escala metropolitana (planos de mobilidade urbana, planos de saneamento básico, planos de gestão integrada de resíduos sólidos, planos locais de habitação de interesse social etc.). Porém, uma vez que esses planos setoriais devem estar ancorados ao PDUI, não é necessária disposição expressa para que a adequação entre os planos seja efetivada.

Ademais, é inconteste, por exemplo, que a definição de vias ou de parcelas do sistema de transporte coletivo como de interesse metropolitano no PDUI enseja, necessariamente, reflexos nos planos de mobilidade urbana dos municípios atingidos. Pelo princípio da prevalência do interesse comum, esses municípios terão, ao final, que se adequar às diretrizes do PDUI, muito embora também seja verdade que, quando possível, há de se levar em consideração os planos já existentes na elaboração do PDUI. O processo é inegavelmente dialético, não sendo possível estabelecer um fluxo fechado para a interface entre os diversos planos.

Em todo o caso, é certo que o PDUI deve influenciar os orçamentos, os investimentos públicos e os planos dos entes federativos integrantes das AUs e RMs, definindo diretrizes que devem ser seguidas nos PPAs, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais e também estaduais, tais como aqueles relacionados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana.

No que se refere à vinculação de terceiros perante os planos, indaga-se: havendo disposições divergentes no PDUI e no plano diretor, qual instrumento o particular deverá observar, enquanto não houver a compatibilização? Embora a Lei nº 13.089/2015 não trate do assunto, o entendimento mais razoável, no que se refere à aplicação do PDUI para os particulares, parece ser o seguinte: o PDUI, naquilo que seja autoaplicável, é vinculante para todos desde a sua elaboração e sobrepõe-se ao previsto no plano diretor (por exemplo, parâmetros de uso e ocupação do solo para determinada área). O mesmo deverá ocorrer com aquilo em que o PDUI for mais específico que os planos diretores ou quando se pronunciarem sobre temas que não estejam dispostos nos planos municipais. O ato jurídico perfeito segue protegido, garantindo-se a segurança jurídica aos particulares que já tenham realizado seus atos em pleno atendimento à legislação vigente à época.

CAPÍTULO V – DA ATUAÇÃO DA UNIÃO

Seção I

Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 13. Em suas ações inclusas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do *caput* do art. 2º desta lei.

§ 1º Além do disposto no caput deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do caput do art. 2º desta lei.

§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta lei.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 15. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do *caput* do art. 2º desta lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.

Art. 16. A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Seção II

Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. (VETADO).

O capítulo *Da atuação da União* materializa o poder das inversões federais sobre os demais entes federativos. Respeitada a autonomia de cada ente, a União pode criar mecanismo de indução ao comportamento dos demais entes federativos. Uma forma que tem sido bastante manejada pela União, no cenário brasileiro, é o estabelecimento de condições para acesso aos recursos federais (tal como ocorreu no caso da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que instituiu a Política Federal de Saneamento Básico). Ao assim proceder, a União impulsiona os demais entes a adequarem-se às políticas nacionais, inclusive apoiando-os nessa adequação – transferindo recursos, por exemplo, para a própria elaboração dos planos exigidos.

No caso do planejamento metropolitano, restou estabelecido pelo Estatuto da Metrópole que a União apoiará as iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa, desde que a RM ou a AU possua gestão plena.

Registra-se, no art. 2º, inciso II, do Estatuto, que uma RM ou AU possui gestão plena quando atende aos seguintes requisitos: *i)* está formalizada e delimitada mediante LCE; *ii)* possui estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do Estatuto da Metrópole; e *iii)* já aprovou, mediante lei estadual, o PDUI. Para a RM, é necessário, ainda, que configure uma metrópole, nos termos da definição contida no inciso V do art. 2º da mesma lei.[44]

Para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, a RM que não atenda aos contornos dessa definição será enquadrada como simples AU, isto é, mesmo que a RM seja instituída mediante LCE formalmente válida, caso não haja a efetiva *metropolização*, de acordo com os critérios do IBGE, a unidade territorial criada será tratada como AU. Parece, então, haver uma hierarquização das unidades territoriais, sendo que aquelas unidades enquadradas como RMs com gestão plena receberão um incentivo maior, no âmbito das políticas federais. Na prática, essa diferença de tratamento limitará sobremaneira o acesso de vários municípios a recursos federais, uma vez sabido que muitas RMs foram criadas, ou, ainda, muitos municípios foram incluídos nas já criadas, com o único objetivo de facilitar o recebimento de recursos federais, em decorrência da existência de normas que priorizam investimentos da União em áreas metropolitanas.[45]

O Estatuto da Metrópole prevê, ainda, que a União apoiará a elaboração e a revisão do PDUI, visando estimular e facilitar a adequação das RMs e das AUs às disposições legislativas. Até o momento, não se tem conhecimento sobre a atuação da União nesse sentido, muito embora o apoio aqui mencionado não se limite à questão financeira, podendo desdobrar-se em programas e ações de assistência técnica, por exemplo. Ademais, o § 3º do art. 14 aponta para a possibilidade de regulamentação dos critérios e requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa. Isso poderia ocorrer, por exemplo, via decreto ou por meio de ato normativo emitido por órgão responsável pelas matérias de desenvolvimento urbano.

Sem retirar a importância das previsões comentadas anteriormente, nota-se que a União reservou para si papel muito tímido na gestão das metrópoles brasileiras, o que parece demonstrar que o tema, apesar de ter sido regulado, ainda não se insere

44. "Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se: (...) V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo [IBGE]" (Brasil, 2015).

45. Exemplo relevante deste mecanismo é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, desde a sua primeira versão, lançada em 2007, priorizou investimentos em RMs.

na agenda política prioritária. O dever de cooperação tratado neste texto, previsto na Constituição e evidenciado no Estatuto da Metrópole, parece não alcançar a União, que permanece no voluntarismo. À luz do federalismo cooperativo, poderia ter se cogitado mais atribuições compartilhadas à União, sem que isso significasse ingerência nas autonomias dos entes ou centralização de poder.

A redação original previa, nos arts. 17 e 18, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, o que foi vetado pela então presidente da República, com base em parecer dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.[46] Estudos têm demonstrado que a mera existência de um fundo não é suficiente para garantir o desenvolvimento urbano integrado, pois é preciso que os entes aportem recursos e que haja efetiva governança interfederativa para gerenciar o fundo a partir do planejamento realizado. Em que pese serem os fundos públicos importantes instrumentos, por tenderem a ser mais transparentes e por terem contabilidade segregada, o cenário nacional mostra que, na maioria das RMs, apesar de previstos em suas leis instituidoras, os fundos não contam com recursos e são inoperantes (Costa e Tsukumo, 2013). De toda forma, em decorrência do veto presidencial, o tema do financiamento e da especificação da fonte de recursos para as AUs e RMs segue indefinido no âmbito da alocação de verbas estatais ou públicas.

CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. (VETADO).

Art. 20. A aplicação das disposições desta lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil.

§ 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos governos estaduais e municipais, na forma do regulamento.

§ 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

§ 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.

Previu o Estatuto da Metrópole que suas disposições serão coordenadas pelos entes públicos que integram o SNDU, com a participação da sociedade civil. Acredita-se que se trate de uma adequação da proposição original (PL nº 3.460/2004), que pretendia instituir a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e

46. Constou a justificativa da mensagem de veto: "A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União" (Brasil, 2015 – Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015).

criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Após as discussões e alterações decorrentes do processo legislativo, o escopo do projeto alterou-se, tendo-se mantido pontual previsão sobre o sistema.

Ocorre que, a despeito de o Estatuto da Metrópole fortalecer a proposta da criação do SNDU, não chegou a efetivamente instituí-lo ou detalhá-lo, o que gera riscos para sua efetiva implantação. Tem-se, então, que o SNDU previsto na lei não existe no momento, sendo inócuas as disposições acerca dele no estatuto.

O mesmo pode ser dito a respeito de seu subsistema de planejamento e informações metropolitanas que reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs, o qual foi tratado de forma genérica.

Por fim, registre-se que o art. 19 previa que o DF poderia integrar RM ou AU. O dispositivo, porém, foi vetado, sob a justificativa de que o território já integra a Ride criada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 – substituído pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 –, que regulamenta a LC nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, entendendo que o instrumento de cooperação federativa adequado é a Ride, e não a RM ou a AU.

A justificativa apresentada não parece tecnicamente apropriada, pois RMs e AUs não se confundem com as Rides. Ao impossibilitar que o DF integre as unidades regionais, retira-se a oportunidade de solução institucional mais estruturada para esse espaço, o qual é sabidamente metropolizado e, ademais, corresponde a área urbana de considerável escala populacional – a terceira "área metropolitana" do país (IBGE, 2008).

> Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:
>
> I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:
>
> a) garantir o cumprimento do disposto no *caput* do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;
>
> b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta lei mediante lei complementar estadual;
>
> II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado mediante lei estadual.

Os dispositivos tratam do prazo para a elaboração do PDUI e para adequação do plano diretor, pelos municípios, ao PDUI. Ocorre que, neste momento (março 2018), o estatuto está vigente com as alterações promovidas pela MP nº 818/2018,

que alterou os prazos de elaboração. Conforme explicado na nota de rodapé nº 40 deste capítulo, a norma final sobre os prazos depende de conversão da medida provisória em lei, sendo muito provável que haja efetiva prorrogação, já que o prazo original findou-se em 12 de janeiro de 2018, dia da edição da MP.

Assim, com a redação da MP nº 818/2018, as RMs ou AUs que já existiam antes da edição do Estatuto da Metrópole estão obrigadas a elaborar e aprovar o PDUI até 31 de dezembro de 2021 (art. 21, I, *b*).[47] Já as que forem criadas após o Estatuto da Metrópole terão cinco anos para aprovar o plano, contados da data de sua instituição (art. 21, I, *a*).[48] Caso isso não aconteça, o governador ou o agente público que atue na estrutura de governança interfederativa incorrerá em ato de improbidade administrativa, desde que se demonstre a não adoção das providências necessárias.

Observe-se que para dar integral cumprimento ao Estatuto da Metrópole não bastará a mera elaboração do PDUI: será necessário reestruturar a governança interfederativa em conformidade com o Estatuto da Metrópole. Isso porque, como visto, o PDUI deverá ser elaborado no âmbito da estrutura de governança e aprovado pela instância colegiada deliberativa com representantes da sociedade civil, sendo então a reestruturação da governança interfederativa um pressuposto de validade do PDUI. Vale dizer que os prazos estabelecidos são também para reorganização das instâncias deliberativas, a fim de que atendam ao disposto na lei, para então iniciar-se a elaboração e a posterior aprovação do PDUI.

A fim de garantir que essas normas sejam efetivamente cumpridas, dispôs o Estatuto da Metrópole que incorrerá em improbidade administrativa o governador ou agente público que deixar de tomar as providências necessárias para garantir a elaboração do PDUI, em cinco anos contados da instituição da RM ou AU, no caso de novas unidades, até 31 de dezembro de 2021, com a redação dada pela MP nº 818/2018, pendente de votação pelo Congresso no momento do fechamento deste capítulo.

Uma vez aprovado o PDUI mediante lei estadual, o prefeito de cada município integrante da RM ou da AU deverá tomar as providências necessárias para garantir a compatibilização do plano diretor ao PDUI, no prazo de três anos a contar da vigência da lei estadual, sob pena de incorrer em improbidade administrativa. Este prazo não foi alterado pela MP nº 818/2018.

47. "Art. 21 (...). b) a elaboração, no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do plano de desenvovimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas; (Redação dada pela Medida Provisória nº 818, de 2018) (...)".

48. "Art. 21 (...) a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 no prazo de cinco anos, contado da data da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana; (Redação dada pela Medida Provisória nº 818, de 2018) (...)"

Por improbidade administrativa pode-se entender aquilo que não é honesto, que é eivado de má-fé em relação à administração pública. Os atos estão previstos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada Lei de Improbidade Administrativa, e em outras leis esparsas. Caracterizam-se por: dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos. O Estatuto da Metrópole, na intenção de dar o máximo de efetividade à obrigação de elaborar o PDUI e de compatibilizar os planos diretores municipais, criou três novos tipos de atos de improbidade administrativa: o primeiro dirigido ao governador e aos agentes públicos do nível estadual, no caso das RMs e AUs que vierem a ser instituídas (art. 21, I, *a*); o segundo, aos mesmos agentes, no caso das RM e AU já existentes (art. 21, I, *b*); e o terceiro, ao prefeito municipal (art. 21, II), tanto em relação às novas RMs e AUs quanto às já existentes. Observa-se que, diversamente do Estatuto da Cidade, a lei não menciona outros agentes públicos municipais (ver art. 52 do Estatuto da Cidade).

A leitura conjunta do Estatuto da Metrópole com a Lei de Improbidade Administrativa permite concluir que esses atos serão caracterizados como atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, por serem omissão em relação a ato de ofício, tal como previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429/1992.[49]

Exatamente por consistir em elaboração do PDUI e adequação dos planos diretores em atos verdadeiramente complexos, que ultrapassam ato de vontade de um agente público individualmente considerado, é que se sugere que esse dispositivo seja interpretado de forma mais restritiva, de modo que as penalidades decorrentes da omissão de agentes públicos na elaboração do PDUI, ou de adaptação a ele dos planos diretores municipais, não sejam aplicados com base em responsabilidade objetiva dos agentes. O governador, o prefeito e demais agentes públicos não devem ser responsabilizados por fatores externos, desde que alheios ao seu controle, decorrentes da complexidade da dinâmica político-administrativa que caracteriza o ambiente metropolitano. Nessa categoria enquadram-se, por exemplo, os casos de remessa do PDUI às assembleias estaduais dentro do prazo legal, com posterior lentidão no seu trâmite legislativo. Assim é que a responsabilização requer a demonstração de condutas omissivas qualificadas que possam ser atribuídas ao agente e tenham sido resultado de má-fé e causado prejuízo à elaboração do PDUI ou à readequação do plano diretor, restritas ao período em que estiver sob a esfera do Poder Executivo.

49. "Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...) II — retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício" (Brasil, 1992).

A apuração do ato de improbidade deverá ocorrer em ação própria, chamada de ação de improbidade administrativa, observando-se as regras específicas da Lei nº 8.429/1992, sempre respeitados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, liv e lv).

Além dos atos omissivos, porém, a não elaboração do PDUI ou a não reorganização das RMs segundo as diretrizes da governança interfederativa do Estatuto da Metrópole, no período previsto, redundam em *ilegalidade progressiva* e, esgotado o prazo legal, no esvaziamento mesmo dos poderes dos entes e órgãos envolvidos até o entendimento dos requisitos de gestão plena. Nesse cenário, qualquer ato comissivo que invada o interesse comum – como a realização de licitação para concessão de serviço de caráter metropolitano à revelia da governança interfederativa – estará, desde o início, eivado de nulidade.

> Art. 22. As disposições desta lei aplicam-se, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de região metropolitana ou aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar federal, com base no art. 43 da Constituição Federal, até a data de entrada em vigor desta lei.
>
> Parágrafo único. A partir da data de entrada em vigor desta lei, a instituição de unidades territoriais urbanas que envolvam municípios pertencentes a mais de um estado deve ocorrer na forma prevista no art. 4º, sem prejuízo da possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais.
>
> Art. 23. Independentemente das disposições desta lei, os municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

No que se refere às Rides, foram previstas no art. 43 da CF, e a elas serão aplicáveis, no que couber, as normas do Estatuto da Metrópole. Ao dispor nesse sentido, o Estatuto da Metrópole reconhece a existência de Rides com características metropolitanas, porém a expressão "no que couber" não deixa claro quais são as normas que se aplicam e quais deverão ser excluídas. Pergunta-se: a quem caberá a escolha e a interpretação das normas para fins de aplicação às Rides? Os governadores e prefeitos dos entes integrantes das Rides deverão tomar providências necessárias para a elaboração de PDUI? Caso não tomem, poderão incorrer em improbidade administrativa? Pode-se considerar implícita nesse dispositivo a norma segundo a qual, como regra, o Estatuto da Metrópole aplica-se às Rides com características urbanas, uma vez que se configuram, substantivamente, como metrópoles. A interpretação mais razoável parece ser aquela segundo a qual ficariam excluídas de aplicação somente as normas notoriamente inadequadas, sendo que as dúvidas deverão ser enfrentadas por meio de interpretação autêntica ou doutrinária, assegurado, em qualquer hipótese, o recurso ao judiciário.

Em todo caso, aparentemente, foi criada certa confusão entre duas figuras – as RMs interestaduais e as Rides. Como se sabe, as Rides visam ao planejamento regional e, historicamente, essas unidades territoriais foram sendo compostas por municípios de diferentes estados. A partir da edição do Estatuto da Metrópole, as

unidades territoriais urbanas que envolvem municípios pertencentes a mais de um estado devem ser constituídas a partir da edição de LCs de todos os estados envolvidos, na forma prevista no art. 4º do estatuto, como já foi comentado. Ou seja: o Estatuto da Metrópole veda a criação de Rides com características urbanas.

Chama-se atenção, ainda, para a situação do DF: apesar de ter características metropolitanas, o território não poderá integrar-se a RMs ou AUs em razão do veto do art. 19. Porém, constituindo-se uma Ride, a ela se aplicam, no que couber, as normas do Estatuto da Metrópole. É questionado se não teria sido mais razoável permitir que o DF integrasse RMs e AUs, para uniformizar o regime jurídico das unidades regionais com características metropolitanas. Tal como ficou, a situação do DF parece seguir sem solução institucional.

Como visto nos comentários sobre o art. 9º, incisos VI e VII, os convênios de cooperação e consórcios públicos consistem em instrumentos de desenvolvimento urbano integrado. A intenção do art. 23 parece ser a de esclarecer eventuais dúvidas sobre a interface entre as unidades territoriais (RMs e AUs) e os instrumentos de cooperação interfederativa. Eliminou-se a possibilidade de interpretação de que convênios de cooperação e consórcios públicos não pudessem coexistir com as RMs e AUs, devendo, antes, ser entendidos como instrumentos para a atuação dos entes federativos em FPICs no campo do desenvolvimento urbano. A lei, no entanto, não indicou soluções e diretrizes para a interface entre as RMs e os consórcios públicos. Indaga-se, por exemplo, se não seria o caso de desestimular a formação de consórcios para cuidar da mesma FPIC já tratada por uma RM, evitando-se que a sobreposição das ações de duas entidades acabe por inviabilizar a gestão da função.

> Art. 24. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:
>
> Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.
>
> Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber.

O Estatuto das Cidades, que já previa as operações urbanas consorciadas (OUCs), agora passou a contar com a figura das OUCIs, estendendo-se o uso desse instrumento a um espaço que ultrapasse os limites de um único município. Dispõem os arts. 32 a 34 do Estatuto das Cidades a respeito das OUCs:

> Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.
>
> § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários,

moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III – a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta lei;

§ 1º Os recursos obtidos pelo poder público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do poder público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo município de quantidade determinada de certificados de potencial

> adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.
>
> § 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.
>
> § 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada (Brasil, 2001).

Então, sendo as OUCs da forma como estão definidas no art. 32 do Estatuto das Cidades, quis o Estatuto da Metrópole permitir que esse instrumento de transformação urbana pudesse ser estruturado no âmbito das RMs e AUs, permitindo a requalificação metropolitana.

O regime jurídico aplicável à OUCI é o mesmo que regula as demais operações urbanas (arts. 32 a 34 do Estatuto das Cidades), chamando-se a atenção para a necessidade de edição de lei específica que autorize a intervenção urbanística. Questão fundamental que se coloca é a imprevisibilidade dos efeitos e impactos de uma ampliação da escala de instrumento pensada para o ambiente estritamente urbano, bem como a preocupação quanto ao atendimento à diretriz da justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, previsto no Estatuto da Cidade (art. 2º, IX).

No caso da OUCI, a lei autorizativa deve conter, no mínimo: a definição da área a ser atingida; o programa básico de ocupação da área; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; o estudo prévio de impacto de vizinhança; e a previsão da contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios relativos ao parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo e às normas edilícias, ou ainda, em função da regularização de construções irregulares. Deve ser prevista, ainda, a forma de controle da operação, a qual será obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil. A interpretação mais razoável aponta para o entendimento de que esses estudos devem ser realizados no âmbito da governança interfederativa, isto é, pela entidade metropolitana.

No art. 34-A, acrescido ao Estatuto da Cidade, estabeleceu-se que a OUCI será autorizada por lei estadual específica. É questionado se esta previsão está em consonância com o princípio da gestão compartilhada das FPICs, haja vista não haver espaço para a deliberação no âmbito da governança metropolitana. Uma saída para garantir a legitimidade pode ser a previsão, na lei estadual, de procedimento específico para realização dos estudos prévios, impactos de vizinhança, entre outros atos necessários, a serem realizados no âmbito da estrutura de governança

interfederativa, mediante a participação dos entes e de suas respectivas populações. É necessário, ainda, que a OUCI seja baseada no PDUI, instrumento central de planejamento da unidade territorial.

A criação dessa nova figura permite identificar os seguintes desafios, que certamente serão enfrentados na prática: o comando público da OUCI deverá ser compartilhado, ou seja, exercido no âmbito da governança interfederativa instituída na RM ou na AU; será recomendável desenvolver, na estrutura de governança, meios e condições para o exercício do poder de polícia relativo a questões urbanísticas (licenciamento e autorizações), que são tipicamente exercidos de forma isolada por cada município; havendo o pagamento de contrapartida por benefícios em relação ao uso e à ocupação do solo e outras regras urbanísticas, será fundamental criar um sistema de arrecadação interfederativo – que poderá ou não estar conectado ao sistema de alocação de recursos previsto como requisito mínimo da estrutura de governança interfederativa (art. 8º, IV).

Como regra geral, conforme previsto no art. 25, "esta lei entra em vigor na data de sua publicação" (Brasil, 2015), ou seja, em 13 de janeiro de 2015, e desde então produz efeitos. Deve-se observar, contudo, que a validade da norma se sujeita às especificidades veiculadas por esse diploma normativo. Nesse contexto, por exemplo, para a incidência dos dispositivos contidos no art. 21 (conforme comentários feitos anteriormente), deve-se observar os prazos ali previstos.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. C. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direto brasileiro**. 1979. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

BALBIM, R. *et al*. Desafios contemporâneos na gestão metropolitana. *In*: LINHARES, P. de T. F. (Org.). **Federalismo à brasileira**. Brasília: Ipea, 2012. p. 113-143.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967a.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, suplemento, 27 mar. 1967b.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5.585, 11 jun. 1973.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 19.457, 20 dez. 1979.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6.993, 3 jun. 1992.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8.269, 22 jun. 1993.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1917, 14 fev. 1995.

_____. Lei nº 10.257, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 7 abr. 2005.

_____. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 26 maio. 2006.

_____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 18 jan. 2007.

_____. Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 57, 28 nov. 2008.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.1, 9 dez. 2011.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015.

_____. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2018.

CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Arranjos institucionais para a gestão metropolitana**. Rio de Janeiro: CNPq, out. 2009. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2016.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, p. 323.

FARIA, I. D. **Compensação Ambiental:** os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Brasília: Senado Federal, 2008. (Textos para Discussão, n. 43). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>.

FERNANDES JUNIOR, E. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 2, n. 12, p. 1191-1195, nov. 2003.

_____. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1106>.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. lv. 9, v. 2. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6491>.

_____. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. (Série Diálogos para o Desenvolvimento). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>.

LIMA, F. M. A. **Algumas condições de possibilidade de participação na revisão do Plano Diretor Paulistano (2013-2014).** 2017. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

MELO, M. A. B. C. de. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** n. 23, p. 8-100, out. 1993.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a região metropolitana de Belo Horizonte. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 13 jan. 2006.

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo para o financiamento metropolitano. *In:* MAGALHÃES, F. (Ed). **Regiões Metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington, United States: BID, 2010.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. dos. (Coord.). **20 anos da constituição cidadã**: avaliação e desafio da seguridade social. 1. ed. Brasília: Anfip, 2008.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Observatório das Cidades – IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. O. **Regiões metropolitanas no Brasil**: regime jurídico e estrutura de governança. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Clícia Silveira Rodrigues
Elaine Oliveira Couto
Idalina Barbara de Castro
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiário)
Cynthia Neves Guilhon (estagiário)
Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Investigar o estado da arte da gestão e da governança das metrópoles em algumas das mais importantes regiões metropolitanas (RMs) do país é o principal objetivo da pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil*, integrante do programa de pesquisa do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em políticas públicas e desenvolvimento territorial que, em 2017, recebeu, em reconhecimento à sua qualidade técnica e científica, o selo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Este quarto livro da série é a continuação desse trabalho e traz reflexões acerca de temas centrais da questão metropolitana no país, bem como o registro das mais recentes experiências que estão ocorrendo, nos dias atuais, em doze RMs brasileiras, notadamente no âmbito do processo de adequação dessas RMs ao *Estatuto da Metrópole* (EM).

Ao registrar e analisar as experiências de conformação dos novos arranjos institucionais, da construção da cooperação interfederativa e da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), este volume avança em relação às publicações anteriores, seja ao oferecer uma reflexão crítica aprofundada sobre os temas destacados, seja ao fornecer registros de experiências que amadureceram ao longo desses sete anos de articulação da pesquisa em rede.

ISBN 978-85-7811-324-7

WRI BRASIL
Cities Alliance
Cities Without Slums
METRODS
OBSERVATÓRIO METROPOLITANO ODS
INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
InstitutoPólis

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
BRASIL GOVERNO FEDERAL