

# AFINAL, GOVERNANÇA METROPOLITANA É POSSÍVEL?

## AFTER ALL, IS METROPOLITAN GOVERNANCE POSSIBLE?



Rosa Moura

Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq) - núcleo Curitiba; e, Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (IPEA), Curitiba, Paraná, Brasil

rmoura.pr@gmail.com

### Resumo

Os equívocos da gestão e os desafios da governança metropolitana são objetos de discussão nesta abordagem. Para tanto, revisita-se o processo de institucionalização de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no Brasil, desde as originadas sob lei federal, nos anos 1970, até aquelas institucionalizadas pelos estados federados, por faculdade da Constituição federal de 1988, que culminam em uma proliferação de unidades metropolitanas no início deste século XXI. Coloca-se em foco o Estatuto da Metrôpole, recebido com grande expectativa, devido aos avanços, particularmente, em dispositivos que clarificavam conceitos, distinguem as unidades territoriais e orientavam a construção de uma estrutura de gestão plena, prevendo o planejamento integrado, a governança interfederativa própria, a participação da sociedade, e a hipótese de penalização por improbidade administrativa pelo descumprimento dessas obrigações em prazo previsto. Expectativas essas superadas pelas frustrações decorrentes das mudanças sofridas pela lei, que outra vez tornaram os desafios da governança aparentemente inalcançáveis. Aponta-se ainda a lacuna na compreensão, no tratamento legal e nas políticas públicas urbanas e regionais, quanto às diversas configurações espaciais que transcendem a natureza metropolitana, decorrentes da velocidade dos processos socioespaciais da urbanização contemporânea. Nas considerações finais se pontuam os elementos que, se considerados, permitiriam responder positivamente à questão que dá título a este artigo.

Palavras-chave: Região Metropolitana. Governança Metropolitana. Estatuto da Metrôpole.

### Abstract

*The failure of management and the challenges of metropolitan governance are the subject of discussion in this approach. To this end, the process of institutionalization of metropolitan regions and urban agglomerations in Brazil is revisited, from those originated under federal law in the 1970s, through those institutionalized by states laws, provided for in the 1988 federal Constitution, and culminating in the proliferation of metropolitan units at the beginning of this 21st century. The Metropolis Statute comes into focus, received with great expectation, given the advances, particularly in devices that clarified concepts, guided the distinction*

*between territorial units, and the construction of a full management structure, providing for integrated planning, own inter-federative governance, the participation of society, and the hypothesis of penalty for administrative improbity in the case of non-compliance within the period established by law. These expectations were supplanted by the frustrations arising from changes to the law, which once again made governance challenges seemingly unachievable. It also highlights the gap in understanding, legal formulation, and urban and regional public policies, of the various spatial configurations that transcend, without discarding, the metropolitan nature, resulting from the speed of the socio-spatial processes of contemporary urbanization. In the final considerations, the elements that, if considered, would allow a positive answer to the question that gives title to the article are highlighted.*

*Keywords: Metropolitan Region. Metropolitan Governance. Metropolis Statute.*

## Introdução

No Brasil, as aglomerações urbanas, de natureza metropolitana ou não, requerem tornar-se objeto de um tratamento específico às demandas que se originam nas relações entre o polo, geralmente uma capital de estado, e os municípios que se aglomeram em seu entorno, a partir dos fluxos que desencadeiam entre si, das funções específicas e complementares que sustentam o cotidiano da mobilidade, do consumo e do acesso a serviços, da população que transita por sobre limites político-administrativos imperceptíveis. Essas aglomerações tornaram-se objeto da faculdade constitucional, regulamentada pelo Estatuto da Metrópole (EM), da instituição enquanto unidades territoriais Região Metropolitana (RM) ou Aglomeração Urbana (AU), para o exercício de funções públicas de interesse comum (FPICs). Às vésperas das eleições municipais previstas para outubro de 2024, convém fomentar o debate sobre esses tipos de unidades compostas por um mosaico de municípios autônomos que elegerão seus prefeitos nesse período, na perspectiva orientar políticas públicas para a promoção de um projeto de reforma urbana que assegure o direito à grande cidade transformada pela metropolização contemporânea.

3

Embora essa cidade configure uma unidade socioespacial, o comando político de seu funcionamento se fragmenta nos interesses de prefeitos, como também de governadores e agentes públicos federais, posto que decorre do exercício de funções públicas expressas em atribuições exclusivas, concorrentes e complementares entre as três esferas de poder. Portanto, ao se buscar incidir sobre os cenários políticos locais, com sugestões e orientações que subsidiem o debate eleitoral e contribuam nos planos de governo, é fundamental colocar em foco os desafios inerentes aos interesses comuns do espaço aglomerado, metropolitano ou não, além do desempenho das funções específicas e cooperadas com vistas ao funcionamento do conjunto como um todo.

A preocupação com esse espaço não é nova, vem da segunda metade do século passado, quando, no bojo de uma política urbana nacional para contemplar as exigências da formação, transformações e necessidades de gestão das metrópoles que emergiam, foram institucionalizadas Regiões Metropolitanas. As primeiras RMs brasileiras já completaram 50 anos e, junto a inúmeras outras criadas posteriormente, seguem sem contemplar o objetivo para o qual foram pensadas:

o exercício com eficácia das funções públicas de interesse comum. Foram nove unidades pioneiras, criadas em lei federal, e outras dezenas aprovadas por leis estaduais, nem todas de natureza metropolitana, juntamente a poucas AUs, após a faculdade concedida aos estados pela Constituição federal de 1988. Pelo elevado número, distribuição no território e velocidade da propagação, admite-se a metáfora de que o país passou a viver um verdadeiro processo de “metropolização institucional”. Conforme dados do portal do IBGE<sup>1</sup>, existem atualmente, 77 Regiões Metropolitanas, sendo que o estado com maior número de RMs é Santa Catarina (14), seguido pela Paraíba (12) e São Paulo (9), e apenas três Aglomerações Urbanas, uma no estado de São Paulo e duas no Rio Grande do Sul.

Ao mesmo tempo, frutos do avanço da urbanização em seu processo de metropolização, novos arranjos espaciais vêm se configurando no território, muitos como aglomerações urbanas subordinadas à rede metrôpoles, outros cuja ocupação contínua ultrapassa limites político-administrativos estaduais e até as fronteiras nacionais, além de configurações descontínuas que passam a articular conglomerados de aglomerações e centros, especificando-se por uma natureza nem urbana nem regional. Esse cenário torna o desafio da governança e gestão das FPICs ainda mais complexo.

A dificuldade da gestão dos espaços metropolitanos e sua crescente importância no cenário internacional tanto vem da falta de clareza ao legislador e ao gestor público do significado da natureza metropolitana e suas exigências na organização da rede urbana nacional, quanto de sua função de articulação de um território plurimunicipal, particularmente no âmbito dos interesses específicos dos municípios, resistentes às necessidades do espaço regional. No cerne dessas dificuldades, acrescentam-se os negócios dos vários capitais sobre esse espaço valorizado, e a luta de segmentos sociais e da população em defesa de seus direitos, assinalando a necessidade de um modelo de gestão plural e participativo.

A noção de “governança metropolitana”, que corresponde a uma ação coletiva da sociedade na busca de solução aos problemas urbanos, da qual o governo é uma das forças participantes, pode contemplar essa necessidade. Tal noção admite um processo que decorre do estabelecimento de alianças espaciais e parcerias

<sup>1</sup> As informações estão disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-recortes-metropolitanos-e-aglomeracoes-urbanas.html?edicao=41038&t=sobre>. Acesso em 20/08/2024.

entre o governo, as autoridades públicas, o setor privado e as organizações da sociedade, com o objetivo de efetivar a gestão pública, com uma partilha maior das responsabilidades entre os segmentos – compreensão que norteia a análise ora apresentada.

Buscando colocar em discussão o insucesso da gestão e os desafios da governança metropolitana, aqui introduzidos (seção 1), na presente abordagem se rememora o processo de institucionalização das RMs no Brasil e a inserção da metropolização na agenda pública, historiando práticas de enfrentamento e avanços, com foco nas principais medidas institucionais de gestão em cada fase: das primeiras institucionalizações federais à faculdade de instituir atribuída aos estados, com a propagação incentivada pelo aceno de recursos federais para municípios integrantes de RMs (seção 2). Trata-se, na sequência (seção 3), do Estatuto da Metrôpole, lei que regulamenta a criação das RMs e AUs, com a finalidade do planejamento, gestão e execução das FPICs, salientando as perspectivas abertas e as frustrações decorrentes das mudanças sofridas pela lei, que outra vez tornaram esses desafios aparentemente inalcançáveis. Foca ainda a omissão nos institutos legais quanto à diversidade de configurações espaciais que transcendem, sem descartar, a natureza metropolitana, decorrentes da velocidade dos processos socioespaciais contemporâneos. Nas considerações finais (seção 4), conclui-se que o metropolitano e o regional ainda são categorias pouco compreendidas por pesquisadores, pelos formuladores de leis e de políticas públicas, e abstratas ao senso comum da cidadania metropolitana. Embora essa sobreviva e conheça em detalhes os dilemas cotidianos das FPICs, ainda não dispõe de espaços e veículos de formação, que ajudem a clarificar as lógicas e as disputas quanto à atenção a essas funções, tampouco de canais adequados para participar e decidir sobre a governança dessas unidades territoriais. Por fim, aponta alguns elementos e atitudes imprescindíveis a tornar possível a governança metropolitana.

5

## **A Metropolização e sua Inserção na Agenda Pública**

### **Primeiras Institucionalizações de RMs**

No Brasil de meados do século XX, o crescimento populacional e a urbanização se combinaram em um processo fortemente concentrador, que viabilizou o

propósito de desenvolvimento urbano-industrial e estruturou uma rede urbana a partir de um conjunto de aglomerações metropolitanas. Já em pleno século XXI, as transformações expressivas provocadas por essa metropolização vêm induzindo a expansão de aglomerações urbanas para muito além dos limites do núcleo original, inicialmente em direção a seus arredores imediatos e logo para áreas mais distantes, desvanecendo fronteiras municipais, estaduais e algumas vezes nacionais. Características metropolitanas permeiam espaços cada vez mais extensos e dispersos no território nacional, em morfologias contínuas ou descontínuas, compondo arranjos espaciais, que se expandem física, econômica e funcionalmente, em espacialidades que expressam um “sentido de conjunto e de unidade”, conforme Lencioni (2006, p.73), porém com uma superposição de escalas de decisões.

Ainda em seus primórdios, a metropolização tornou-se uma preocupação explícita nas políticas públicas dos anos 1970. Foram institucionalizadas nove RMs, pelas leis federais nº 14/1973 (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) e nº 20/1974 (Rio de Janeiro), incluindo as principais capitais de estados e suas áreas de influência direta. Visavam a realização de “serviços comuns de interesse metropolitano”, de modo a constituir unidades de planejamento. Uma segunda etapa teve início após a Constituição federal de 1988, que facultou aos estados a competência de institucionalização de RMs, AUs e microrregiões (MRs), para integrar a organização, o planejamento e a execução de “funções públicas de interesse comum”, deixando, assim, de dispor sobre um rol determinado de “serviços” para considerar “funções” de interesse comum em suas especificidades regionais.

De acordo com Davidovich (2004), as RMs institucionalizadas pelas leis federais, concebidas no âmbito de um projeto de desenvolvimento nacional, foram estabelecidas tecnicamente, com recortes definidos a partir da ideia de polos de desenvolvimento. Ligavam-se ao debate internacional relativo às grandes aglomerações urbanas. Sua criação constituiu uma estratégia do regime autoritário, como suporte a uma geopolítica de integração do território nacional e de desenvolvimento econômico, com respaldo de uma sociedade predominantemente urbana, partindo da premissa de que o conjunto hierarquizado de cidades, funcionalmente interdependentes, constituía um recurso básico para a realização de metas comuns e princípios de equilíbrio do sistema.

As nove RMs de então deveriam se organizar sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo, que contariam com um órgão técnico de apoio, tendo a União centralizando a regulação e o financiamento. Foram internalizados benefícios do repasse de recursos, particularmente, para as áreas de saneamento, sistema viário e transportes urbanos. Tanto os investimentos quanto o foco da atenção governamental direcionados a essas regiões, de certa maneira, vieram para controlar uma efervescência que começava a se manifestar como resultado de um processo de urbanização célere, concentrador e excludente, que acentuou a pobreza e a desigualdade social.

Muitas foram as críticas ao modelo de institucionalidade, recaindo fundamentalmente sobre as fragilidades do arcabouço legal e provisão de recursos, nos limites que a ordem jurídico-institucional encontra na fragmentação governamental devido à presença de diferentes instâncias de governo, além das disputas político-partidárias, que prejudicam a tomada de decisões de âmbito regional. Da mesma forma, a dispersão de agências setoriais responsáveis pelo planejamento e execução das funções públicas acaba por desenvolver disputas de poder (Negreiros, 2001), que se agudizam na prática da gestão em um horizonte de atuação com pouca clareza na condução de competências comuns e concorrentes entre as instâncias governamentais. Pesa ainda o fato que não há direitos reservados aos espaços metropolitanos, mesmo sendo reconhecidamente representativos da expressão econômica e social. As unidades regionais a eles instituídas não circunscrevem territórios aptos a normatizar, tributar, decidir ou exercer o poder, situando-se como em um vácuo entre a autonomia do município e das demais esferas governamentais.

Porém, a presença e o papel do Estado foram fundamentais na trajetória dessas unidades, como sintetiza Costa.

O nascimento das RMs brasileiras deu-se e desenvolveu-se, em seus primeiros quinze anos, em determinado contexto/conjuntura muito particular, no qual cabia ao Estado estabelecer algumas condições de modernização e regulação que eram importantes para que o território metropolitano se qualificasse para a promoção do desenvolvimento capitalista. O Estado, naquele contexto e formato, fazia-se necessário. A conjuntura e o contexto eram favoráveis àquela construção institucional. Contudo, o quadro alterou-se muito desde então (Costa, 2024, p. 11).

## A Faculdade Atribuída aos Estados

Ao concretizar junto aos estados federados a faculdade da competência de institucionalizar suas unidades regionais (art. 25, parágrafo 3º), a Constituição federal de 1988 parece por fim no modelo considerado autoritário e centralista, que criou regiões sobre as quais os estados federados não tinham autonomia para decisão. Abriram-se, então, possibilidades de inserção das RMs e demais categorias regionais em processos estaduais de planejamento e gestão regional. A mesma Constituição descentralizou recursos e competências à esfera municipal, mantendo a ação regional entre as competências residuais dos estados federados. O caráter municipalista da Constituição acentuou a resistência e/ou o descaso generalizado ao tratamento do tema metropolitano, sem, contudo, frear o ímpeto de criação de unidades.

Desde então, dezenas de RMs e algumas poucas AUs foram institucionalizadas por legislações estaduais, com finalidade, composição e limites determinados nas respectivas leis de criação. Inicialmente, essas unidades incidiram, na maioria dos casos, sobre áreas que se consolidavam como espaços em crescimento e ocupação continuada nas últimas décadas, polarizados por capitais de estados ou centros regionais. Algumas das leis estaduais, além de um recorte principal, tido como metropolitano, regulamentaram áreas limítrofes como passíveis de relativa interação com esse conjunto, a exemplo de “área de expansão metropolitana”, “colar metropolitano”, entre outras denominações. Apenas o Rio Grande do Sul e São Paulo instituíram AUs.

No mesmo período, foram criadas ainda três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES)<sup>2</sup>. Distrito Federal e entorno, incorporando municípios de Goiás e Minas Gerais, além do DF; Teresina/Timon, nos limites entre Piauí e Maranhão; e Petrolina/Juazeiro, entre Pernambuco e Bahia, esta sem incorporar uma capital de estado.

Duas pesquisas incidentes sobre a eficiência da gestão das RMs, pioneiras e novas até então existentes, merecem destaque. A primeira, realizada nos dispositivos das constituições estaduais e leis complementares dos estados com RMs institucionalizadas, conclui que a preocupação prevalecente na gestão

<sup>2</sup> As RIDES estão previstas na Constituição Federal, artigos 21, inciso IX; 43; e 48, inciso IV. Sua institucionalização é competência da União por envolver municípios de mais de uma unidade da federação.

metropolitana no Brasil era a de constituir arranjos institucionais, a despeito da existência ou não de movimentos articuladores da sociedade em torno da perspectiva da governança (Observatório, 2009). Enfatiza as dificuldades existentes nas relações federativas quanto à definição e enfrentamento da problemática metropolitana, e sinaliza que a relevância da questão metropolitana é oscilante, sofrendo com a transferência da competência da gestão entre órgãos do executivo estadual, e a pouca efetividade dos instrumentos de financiamento, quando existem, o que demonstra que a gestão das aglomerações ainda não conquistou a necessária importância.

A segunda pesquisa, sob coordenação do IPEA, mostra que essas leis em pouco vêm contribuindo no que se refere a orientar processos e criar formas de governança compartilhada, pois generalizadamente os procedimentos adotados apresentam indícios de formalismo e baixa efetividade (Costa; Tsukumo, 2013). Entre outras constatações, os autores sublinham o permanente risco de extinção dos órgãos de gestão; a migração das atribuições legais relativas à gestão metropolitana entre os órgãos estaduais, comprometendo o desempenho das funções legalmente previstas; e uma grande diversidade de arranjos setoriais ou de abrangência territorial limitada, em diferentes estágios de formalização, predominantemente não consolidados e com fraca articulação institucional. Anotam ainda a recorrente incompatibilidade entre a configuração socioespacial da aglomeração metropolitana e a unidade regional instituída, confirmando a dissociação entre a cidade conformada pelo conjunto de municípios (espaço dinâmico, extenso, em movimento) e a estrutura federativa do Brasil, rígida e complexa quanto à regulação das competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Como alternativas de gestão às diversas unidades instituídas, iniciou-se nos anos 1990 um processo de associações supramunicipais, considerado um “movimento recentralizador”, a partir de consórcios, comitês ou outras associações em parcerias, organizados na tentativa de contemplar as limitações do poder municipal em responder a questões que ultrapassam os limites do próprio município, envolvendo municípios e, algumas vezes, o Estado e a iniciativa privada (Azevedo; Guia, 2004; Rolnik; Somekh, 2000). Outro movimento de então deu-se em articulações das metrópoles em redes internacionais, atendendo a interesses desse estágio de acumulação do grande capital, particularmente o financeiro (Davidovich, 2004).

A Lei dos Consórcios (Lei federal nº 11.107/2005), visando à realização de objetivos de interesse comum entre municípios, estados e União, foi bem recebida pois poderia garantir maior e mais duradoura estabilidade institucional entre os entes associados. Essa lei viabiliza que novos consórcios tenham figura jurídica, formato de autarquia, contratos de programa e de rateio, facilitando a contratação de serviços e a fiscalização pelo Tribunal de Contas, com a vantagem de penalização por improbidade. Torna viável ainda uma sustentação provida pelos subsídios públicos dos contratos, parcerias público-privadas, projetos bancados por agentes nacionais e internacionais, ou por medidas promovidas pelos municípios. No entanto, poucas experiências foram colocadas em prática, e a maioria não demonstrou bons resultados.

Tais consórcios se formam por conjuntos de municípios na busca de defender interesses específicos, quase sempre em detrimento de um interesse do coletivo da mesma unidade regional. Restringem-se a subespaços ou a escalas da aglomeração, segmentados em recortes temáticos, territoriais e interesses específicos de segmentos, pouco representativos das organizações e das demandas efetivamente regionais. Mesmo assim, poderiam desempenhar um papel importante na construção de soluções pactuadas para problemas setoriais, e adquirir relevância se orientados por estratégias regionais de desenvolvimento que articulem a ação dos organismos institucionais e os recursos necessários à implementação das suas decisões. Ou seja, apenas sob uma estrutura que coordenasse os vários consórcios de uma unidade regional e promovesse um diálogo entre eles, seriam superadas as desigualdades internas. Sem essa estrutura, mais uma vez postergou-se uma grande possibilidade de gestão integrada das unidades regionais.

É importante resgatar observação de Ribeiro (2004, p.12) de que as esferas governamentais nesse período vinham se “eximindo do papel de ator público capaz de incentivar ações cooperativas”, pois teriam importante impacto na construção de uma estratégia de desenvolvimento metropolitano, passível de induzir mecanismos de negociação entre os segmentos econômicos e sociais, e superar a concepção localista de políticas públicas inerentes aos modelos de planejamento, voltando-se a formular políticas federais e estaduais de incentivos à cooperação metropolitana. Tal estratégia se inviabiliza na ausência de uma política nacional metropolitana, apoiada em fontes permanentes de recursos. A

natureza distinta das relações econômicas e sociais entre os diversos municípios do conjunto da RM e o não enfrentamento da problemática metropolitana acentuam as desigualdades socioespaciais e a heterogeneidade interna a seus limites.

### Propagação sob Aceno de Recursos Federais

Desde finais do século XX, uma proliferação contínua de unidades ditas “metropolitanas” ocorreu em todo o território nacional, como já dito, em uma verdadeira “metropolização institucional” (Costa; Tsukumo, 2013). Das nove RMs instituídas nos anos 1970, conforme dados do portal do IBGE, o conjunto elevou-se em 2001 para 22 RMs, em 2010 para 35, saltando em 2015 para 70, e em 2023 (dados atualizados em agosto de 2024) para 77 unidades cunhadas como “metropolitanas”, que envolvem 1.383 municípios<sup>3</sup>.

A motivação para esse processo, como apontam Costa e Tsukumo (2013), parece ter sido fundamentalmente a possibilidade de acesso a recursos priorizados em programas federais, tarifas telefônicas especiais, equiparação salarial, *status* político, ganhos em competitividade, sem contrapartida referente à regulamentação de arranjos institucionais adequados às novas modalidades de relações interfederativas metropolitanas. O grande salto verificado entre 2010 e 2015 confirma a busca estimulada por recursos federais, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Outras motivações também podem ter ativado o processo de institucionalização de unidades, metropolitanas ou não, como a carência de mecanismos de ação regional em apoio à administração pública. Essa ausência poderia estar levando alguns estados a cobrirem grande parte de seu território com um mosaico RMs, cujo caso extremo foi verificado em Santa Catarina, por algum tempo 100% “metropolitano”, quando nem sua capital era classificada como metrópole. Florianópolis foi assim classificada apenas na pesquisa Regiões de Influência das Cidades - Regic - de 2018 (IBGE, 2020).

<sup>3</sup> Além das RMs, mantiveram-se duas AUs das três criadas no Rio Grande do Sul, sendo uma transformada em RM, e se incluiu-se no rol uma AU no interior do estado de São Paulo. As três AUs atuais envolvem 44 municípios.

A rigor, duas finalidades, que se complementam, deveriam orientar a criação e a gestão dessas unidades: a realização de funções públicas de interesse comum a mais de um município ou instância federativa e a implementação de estratégias de desenvolvimento. Enquanto a primeira contempla as relações cotidianas entre os municípios da mancha de ocupação contínua e se insere no âmbito de políticas urbanas, a segunda se volta ao espaço maior polarizado pelo núcleo da aglomeração, que muitas vezes transcende os limites da unidade institucionalizada, situando-se na ordem das políticas regionais. Embora claras e conhecidas, são finalidades que exigem políticas públicas adequadas, articulação, integração e cooperação de todas as partes envolvidas, o que dificulta sua exequibilidade.

Durante as duas primeiras décadas deste século, muito se avançou na construção democrática dessas duas políticas sem, contudo, se obter grandes ganhos para a fato metropolitano ou para a gestão de RMs e AUs. Grande parte do que se conquistou nesse processo foi desconstruído ao se aproximarem os anos 2020, ainda assim sem estancar o fenômeno da multiplicação das RMs ou lograr uma articulação efetiva para a gestão das FPICs. Pese sobre esse desmonte, a extinção ou o esvaziamento dos órgãos metropolitanos criados em apoio às nove primeiras RMs, a mando do projeto neoliberal de minimização do Estado.

Vale anotar que as críticas ao processo centralizado de criação das RMs, superado com a Constituição de 1988, mudaram de sujeito ao se facultar aos estados essa competência. Na instituição de unidades territoriais, sua composição é decidida a partir de uma compulsoriedade que dispensa a autorização ou aprovação, pelos municípios, de sua inserção em uma RM ou AU. Muitos municípios vêm questionando essa inserção compulsória e alguns pleitearam, por inúmeros motivos, seu desligamento das respectivas unidades metropolitanas.

## **O Estatuto da MetrÓpole como Marco da Fase Atual**

### **Das aguardadas contribuições ao desmonte da lei**

O Estatuto da MetrÓpole tem sua origem no projeto de lei nº 3.460/2004, do deputado federal Walter Feldman, que se voltava a instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Após uma década em tramitação, foi aprovado

e sancionado na Lei federal nº 13.089/2015. Esse Estatuto foi recebido como uma grande contribuição à gestão das RMs, pois oferecia um conjunto de elementos que orientariam a criação e subsidiariam a gestão das unidades territoriais Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião (MR). Poucos anos depois, a Lei federal nº 13.683/2018 revogou ou desvirtuou importantes dispositivos desse aguardado marco legal.

A começar pelo elenco conceitual que, no art. 2º, definia adequadamente as categorias em pauta e a finalidade de sua instituição, capaz de eliminar o equívoco recorrente de atribuir a natureza metropolitana a qualquer tipo de aglomeração urbana, e ressaltar que essas unidades territoriais apenas deveriam ser criadas para a realização de FPICs (Moura; Hoshino, 2016). Em sua versão original mostrava compreensão sobre o processo de metropolização e firmeza na interrelação entre os conceitos de metrópole e de RM. Com essa definição de conceitos estratégicos, abria a perspectiva de transformar categorias teóricas também em institutos jurídicos.

Tal mérito se desvaneceu na redação atual, que assumiu para a unidade metropolitana a descrição genérica das três unidades regionais dispostas na Constituição federal de 1988 (RM, AU e MR). Foram retiradas do conceito da unidade metropolitana as características que a diferenciavam das demais, como a obrigatoriedade de estar polarizada por uma metrópole ou, no mínimo, por uma capital regional, segundo as classes de centros da Regic do IBGE. Ainda mais grave é que a nova definição legal de RM a coloca em patamar inferior ao de AU que, por não ter sofrido alteração no novo texto, manteve o requisito da complementariedade funcional. Literalmente, para se considerar uma unidade como RM, basta que haja um agrupamento de municípios vizinhos e a intenção de algum parlamentar em instituir uma unidade territorial. Volta-se à estaca zero!

Ao desfigurar a definição de RM, o legislador permitiu que os Estados federados mantenham ou venham a criar RMs sem qualquer papel ou porte de metrópole, simplesmente para que esses agrupamentos regionais possam se beneficiar de eventuais financiamentos que deveriam se direcionar a unidades regionais complexas como apenas as metrópoles verdadeiras são. Em outras palavras, flexibilizar o conceito foi estratégico para viabilizar a instituição de “metrópoles” fictícias, simbólicas, para empregar o rótulo jurídico do Estatuto com o efeito de acessar recursos (Marrara; Rosim, 2021, p. 35).

Com essas mudanças, também se tornou inócua a possibilidade expressa no art. 15 do EM, para efeito de benefícios das políticas públicas e recursos federais, quanto a reenquadrar como AU uma RM caso não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2º, que redefine a unidade, tornando-a genérica. Isso faz com que qualquer AU tenha direito aos mesmos benefícios pensados para RMs em políticas federais, independentemente da natureza de sua configuração socioespacial.

Foi inserido na nova redação do EM o conceito de “área metropolitana”, definida como “representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território”. Porém, essa menção é apenas um apêndice, já que não é resgatada em nenhum dispositivo da lei. Também foi inserida no âmbito de aplicação do EM a “unidade de saneamento básico”, conforme a Lei federal nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico.

No rol das perspectivas abertas pelo texto original do Estatuto da Metrópole consta o estabelecimento da estrutura e princípios da governança interfederativa das RMs e AUs, envolvendo, imprescindivelmente, mecanismos de controle social e espaços de participação na organização, no planejamento e na execução das FPICs, devendo se apoiar em um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), cuja existência é condição obrigatória para o apoio da União às ações de desenvolvimento urbano. A exigência, nesses casos, é que a unidade territorial urbana possua “gestão plena”, nos termos da lei, que pressupõe, além da formalização da unidade por lei complementar estadual, a estrutura de governança interfederativa própria e o PDUI, aprovado mediante lei complementar estadual (art. 2º, inciso III).

Para tanto, o EM foi originalmente incisivo quanto à omissão do poder público em relação ao PDUI, incorrendo em improbidade administrativa prefeitos e governadores que descumprissem a obrigatoriedade de sua execução e compatibilização entre municípios, num prazo de três anos para o caso de unidades regionais institucionalizadas (art. 21). Embora não tenha estabelecido expressamente a mesma penalidade para a hipótese de negligência na institucionalização da governança interfederativa, tal lacuna poderia ser contornada pelas disposições expressas na Lei quanto ao acompanhamento do Ministério Público na elaboração do PDUI, e em seu papel, ao lado da sociedade, no controle e fiscalização da gestão pública. No entanto, a Lei federal nº 13.683/2018 revogou o artigo 21.

Cabe salientar que houve um debate anterior à revogação desse dispositivo. Teve origem na ADI nº 5.857/2017, proposta pelo governo do Pará, que buscava a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, que trata da obrigatoriedade de edição do PDUI, e do art. 21. No STF, coube a relatoria à Ministra Cármen Lúcia, que entendeu improcedente a alegação de afronta ao princípio federativo, na determinação de realização do PDUI, dado que a constitucionalidade dessa norma resulta da competência da União em estabelecer diretrizes de desenvolvimento urbano e normas gerais sobre direito urbanístico. Alegou que a instituição das unidades regionais, como exercício de uma faculdade estadual, implica na obrigatoriedade do PDUI elaborado de modo conjunto e cooperado entre municípios e a sociedade, dando efetividade ao paradigma do federalismo cooperativo, sem enfraquecer a autonomia dos entes políticos subnacionais, pois não retira dos entes federados as decisões sobre o conteúdo específico de seus planos. Embora votando pela improcedência da proposta, as normas sobre improbidade e sanções dos agentes políticos foram revogadas na reedição do Estatuto. Observa-se, com Marrara, que

Ainda assim, é preciso ter em mente que a revogação das hipóteses especiais de improbidade urbanística que constavam do Estatuto não imuniza os agentes públicos contra as normas gerais da Lei de Improbidade, inclusive por violação dolosa de princípios de direito administrativo. Tampouco foram extirpadas do ordenamento as normas especiais de improbidade urbanística ancoradas no art. 52 do Estatuto da Cidade, igualmente capazes de atingir agentes metropolitanos (Marrara, 2021, p. 22).

No que concerne à participação popular na construção do PDUI, foi mantida a previsão da realização de audiências públicas com a participação da representantes da sociedade civil e da população, mas excluída a exigência dos debates em cada um dos municípios integrantes da unidade territorial urbana (art. 12). Inseriu-se nesse artigo a atribuição à instância colegiada deliberativa integrante da estrutura da governança interfederativa da RM ou AU, da fixação dos critérios para realização das audiências públicas e a “ampla divulgação” agora prevista na lei. Porém, sabe-se que por mais ampla que seja a divulgação, ela pode passar ao largo da necessidade de um processo preparatório, de formação e informação aos participantes, que poderia ser contemplado na organização e realização das audiências em cada município da unidade territorial. No inciso V do art. 7, que trata das diretrizes para a governança interfederativa, além da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, como consta na redação atual, previa-se e suprimiu-se

a participação no acompanhamento de prestação de serviços e na realização de obras afeitas às funções públicas de interesse comum. Essas supressões apontam um nítido enfraquecimento dos instrumentos de participação popular.

Em síntese, as alterações sofridas pelo Estatuto da Metrópole serviram, entre outras, para facilitar o uso indevido de seus conceitos, particularmente o de RM, dificultar o controle social quanto às normas de responsabilização de agentes públicos pela improbidade administrativa no tocante ao PDUI, e esvaziar as possibilidades de participação popular dispostas no texto original.

### **Categorias Socioespaciais Relegadas**

Uma leitura da dinâmica da população registrada no Censo 2022, sua distribuição no território e seu crescimento no período intercensitário leva a concluir que o país alcança o estágio mais avançado da urbanização, ou seja, a metropolização, cuja expressão morfológica resulta em configurações mais complexas que as categorias consideradas no Estatuto da Metrópole ou na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Tais categorias impõem a implementação de políticas públicas adequadas às exigências do crescimento elevado da população em espaços plurimunicipais e a considerar esses espaços em uma dimensão que perpassa o urbano e o regional.

A relevância do metropolitano na organização da rede de cidades brasileiras se confirma no avanço da metropolização no território, não mais limitada ao perímetro interno ou à expansão física das metrópoles, mas desenhando arranjos espaciais de extensão regional, associados a elas. Esses arranjos, com elevado crescimento populacional, emergem em um movimento de extensão da ocupação urbana em continuidade e descontinuidade, aglutinando, de forma dispersa, aglomerações metropolitanas e não metropolitanas, centralidades classificadas em outros patamares na hierarquia urbana, e áreas rurais, constituindo grandes conglomerados que se disseminam em direção a áreas cada vez mais distantes dos antigos limites urbanos. Concomitantemente, em áreas também com intenso crescimento da população, articula-se a centralidades regionais consagradas, municípios ligados a atividades da reprimarização da economia, até alcançar (e transpor) as fronteiras do país, estimulando a sinergia de arranjos espaciais transfronteiriços (Moura, 2024).

A PNDR, expressa no Decreto nº 11.962/2024, traz entre seus objetivos “consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do País, de forma a considerar as especificidades de cada região” (art. 3º, inciso II). Na sequência do artigo, explica-se que essa rede policêntrica resulta da “estruturação de redes de cidades que se conformam no território como intermediadoras de bens e serviços públicos para os seus entornos, e que cumprem funções específicas e complementares, com o papel de atenuar a pressão sobre as metrópoles e as capitais dos Estados.” (§ único, inciso II) Em seu art. 4, assume-se como estratégia a “estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas” (inciso III). Especificadas no art. 5, referem-se à macrorregional (as cinco grandes regiões geográficas) e à sub-regional, na qual destacam-se as sub-regiões especiais faixa de fronteira, RIDEs, semiárido e outras a serem estabelecidas por um comitê-executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

17

Mesmo que a PNDR tente organizar um sistema de planejamento e gestão regional, não incorpora a complexidade do fenômeno urbano-regional decorrente da metropolização contemporânea, manifesta em seus grandes conglomerados e extensas regiões urbanas, tampouco dedica atenção direta ao espaço específico das metrópoles na rede urbana, salvo como objetos de contenção da pressão pelo crescimento. Por conseguinte, não garante mecanismos de ordenamento territorial a partir da rede de cidades em sua totalidade.

A configuração morfológica que se expande torna muito mais complexa a implementação de políticas públicas adequadas. Ainda que na formulação dessas políticas esteja prevista a execução de funções públicas de interesse comum a mais de uma unidade político-administrativa, sua gestão exige práticas cooperadas, que não encontram ressonância em uma estrutura político-institucional que não apresenta indicativos de pactos que rompam a fragmentação existente.

Tal dinâmica evoca a necessidade de enfrentamento teórico, político e institucional da problemática que se expressa nesses arranjos espaciais resultantes, e como maior desafio, o reconhecimento da existência de cidadãos que tentam praticar uma cidadania híbrida, com alta mobilidade entre municípios, estados e países, mas

seguem carentes, desprotegidos de direitos e desprovidos de canais adequados de participação.

## Conclusão

Genericamente, as análises da gestão ou governança metropolitana convergem na conclusão quanto à fragilidade das articulações regionais, em função das diversas e distintas escalas territoriais. Nas unidades metropolitanas, os fenômenos acontecem a partir de um universo de relações em redes, com o desempenho simultâneo de funções locais, regionais, nacionais e globais. Cada problema, demanda ou prática tem escala própria e exprime relações conflituosas de diferentes naturezas, pelos diversos interesses que interagem na produção do espaço.

Efetivar a governança metropolitana significa superar a principal lacuna dos modelos atuais: a necessária mudança de cultura da prática da gestão, de ruptura com os sistemas decisores tradicionais verticalizados e adoção de novos processos de tomada de decisão e controle social receptivos à diversidade de participantes intervenientes na área urbana. Essa mudança fortaleceria o senso de pertencimento e a identidade coletiva com o território e, se apoiada em um adequado ordenamento institucional, poderia sustentar uma estratégia de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, passam ao largo tanto a PNDR quanto o Estatuto da MetrÓpole, que instruem quanto à observância de normas que disciplinam o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento regional, ainda como políticas apartadas e pouco sensíveis às dinâmicas particulares da natureza metropolitana. Se na esfera do desenvolvimento regional a metrÓpole juntamente com as capitais dos Estados são apenas entes passivos à espera de que uma rede policêntrica de cidades interioranas venha atenuar a pressão sobre si, nas esferas de competência do urbano a metrÓpole aparece tão somente como um qualificativo adicional à cidade.

Uma situação que perdura, como observa Panizzi (2023, p. 437-438), entre seus gestores pioneiros. Em publicação que celebra nos 50 anos das primeiras RMs no Brasil, assinala que a existência de um regramento legal que instituiu as regiões

metropolitanas em si “não solveu as contradições existentes entre a prática do planejamento urbano e os objetivos constantes nos planos de desenvolvimento que as instituíram”, uma vez que o que havia “era apenas uma institucionalização burocrática que, grosso modo, produzia mais papéis, regulações e leis do que desenvolvimento político e econômico dessas regiões recém-criadas pelo ‘II PND’”.

Projetando para o futuro, Costa (2023) adverte que os desafios metropolitanos contemporâneos “conferem ainda maior urgência à questão metropolitana, a essa escala de cidade ampliada e complexificada” por crises e transformações, alterações no clima e aquecimento global, exclusão social e, adiciona-se, a inserção do crime. Trata-se de um espaço no qual soluções parciais e fragmentadas são insuficientes, pois problemas e soluções são compartilhados – “uma realidade de interdependências” (p. 12). Ademais, as “soluções vislumbradas no passado não são mais aplicáveis no presente” (p. 11); há que se pensar em “novas formas institucionais”, em mecanismos que permitam “lidar com a complexidade do ‘objeto metropolitano’”, esse, “uma construção inacabada, permanente” (p. 11).

É, portanto, inadiável aos pesquisadores acadêmicos, planejadores, formuladores de políticas e gestores urbanos, que enfrentem o desafio de viabilizar articulações supralocais, não apenas que garantam o exercício das funções públicas de interesse comum aos municípios em ocupações contínuas, mas que incorporem a pluralidade e a diversidade de morfologias emergentes e dos sujeitos e interesses que se movem nesses espaços. E que ajam para o estabelecimento de uma governança que induza a conformação de uma estrutura de poder compatível à natureza dessas espacialidades, com participação e controle da sociedade, a partir da organização de instituições políticas com autoridade territorial, do planejamento integrado, e de estratégias e medidas que contemplem a dimensão regional, reconhecendo suas múltiplas escalas.

Da mesma forma, é inadiável aos segmentos organizados da sociedade, fundamentalmente os populares, e a toda a população em seu direito de cidadania, que reconquistem os canais de participação subtraídos por atos revogatórios do governo anterior, requalificando e ampliando seu alcance, como também assumir seu papel na participação da tomada de decisões relativas ao planejamento e formulação de políticas urbanas e regionais. E que integrem ativamente a concretização de um projeto de reforma urbana que assegure o direito à cidade, considerando que esse, quando incidente em metrópoles ou

outros arranjos espaciais decorrentes da metropolização, torna-se um direito com novas especificidades e abrangências, mais complexo e ainda não respaldado pela jurisdição tradicional.

Só assim, a indagação que titula esta abordagem poderia ser respondida afirmativamente.

## Referências

AZEVEDO, S. de; GUIA, V.R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.) **Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, Observatório das Metrôpoles, 2004.

COSTA, M. A. Pensar a Metrópole: trajetórias, transições e controvérsias. In: COSTA, M. A. (org.) **50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital. Brasília: Ipea, 2024, 310 p., cap. 1 p. 9-24. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v.6).

COSTA, M. A. Prefácio. In: VIEGAS, D. H.; CAMPOS, H. A.; SOARES, P. R. **Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2023) – RMPA 50 anos: história, território e gestão**. São Leopoldo, Oikos, 2023. [E-book] p. 8-12.

COSTA, M.A.; TSUKUMO, I.T.L. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, M.A.; TSUKUMO, I.T.L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Capítulo 1, p.15-44. Brasília: Ipea, 2013. 1ª. ed. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v.1)

DAVIDOVICH, F. A “volta” da metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, L.C. de Q. (org.) **Metrópole. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo, Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro, Fase – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, Observatório das Metrôpoles, 2004.

IBGE. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LENCIONI, S. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J.B. da; LIMA, L.C.; ELIAS, D. (Org.). **Panorama da geografia brasileira**. São Paulo: Annablume, 2006.

MARRARA, T. Artigo 1º. In: MARRARA, T. (Coord.). **Estatuto da metrópole: lei 13.089/2015 comentada**. Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021.

MARRARA, T.; ROSIM, D. Z. Artigo 2º. In: MARRARA, T. (Coord.). **Estatuto da metrópole: lei 13.089/2015 comentada**. Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021.

MOURA, R. Metropolização: o que mostram os primeiros resultados do Censo 2022. **e-metropolis**, Rev. Eletrônica de Est. Urb. e Regionais | v. 15| Ano 2024. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/emetropolis/article/view/62601/40294>

MOURA, R.; HOSHINO, T. Estatuto de la Metrópolis: perspectivas y desafíos para la (des)gobernanza metropolitana brasile a. In: ORELLANA, A.; LINK, F.; NOYOLA, J. (Eds.). **Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad**. Santiago: RII Editores: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2016, p.217-246. (Colección Estudios Urbanos UC).

NEGREIROS, R. Gestão Metropolitana: um desafio que se renova. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.100, p.81-92, jan./jun. 2001.

OBSERVATÓRIO DAS METR POLES. **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Relatório de Pesquisa, Observatório das Metr poles/Institutos do Mil nio-CNPq. Rio de Janeiro, 2009, 118 p. Disponível em [http://www.observatoriodasmetr poles.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetr poles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf)

PANIZZI, W. Posfácio. Da *polis*   metrópole: um ensaio sobre a cidade sem fronteiras. In: VIEGAS, D. H.; CAMPOS, H. A.; SOARES, P. R. **Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2023) – RMPA 50 anos: história, território e gestão**. São Leopoldo, Oikos, 2023. [E-book], p. 431-444.

RIBEIRO, L. C. de Q. As metr poles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metr poles. Entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito**. São Paulo: Funda o Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federa o de órgãos para a Assistência Social e Educacional: Observatório das Metr poles, 2004.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metr poles: dilemas da recentraliza o. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, p.83-90, out./dez. 2000.

## NOTA

### *Publisher*

Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-gradua o em Projeto e Cidade. Publica o no Portal de Periódicos UFG.

As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

RECEBIDO EM: 06/04/2024

APROVADO EM: 07/08/2024

PUBLICADO EM: 20/08/2024