



GOVERNADORES E PREFEITOS LIVRES DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: SERÁ O ABORTO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL?

Helena Lúcia Zagury Tourinho¹

Thiago Alan Guedes Sabino²

Andreлина da Luz Dias³

Leonardo Augusto Lobato Bello⁴

Eixo Temático 1: Gestão pública, transparência e desenvolvimento

RESUMO

Com a Lei Federal 13.089/2015 (Estatuto da Metr pole), um conjunto de normas foram instituídas para os Estados e municípios metropolitanos, dentre as quais as de: definição das funções públicas de interesse comum a serem compartilhadas; estabelecimento de sistema de governança interfederativo com participação da sociedade civil; e, da elaboração de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). A improbidade administrativa foi a penalidade prevista aos governadores, prefeitos e entes da estrutura de governança cujo PDUI não fosse aprovado até janeiro de 2018. Nesse contexto, Estados e municípios desenvolveram várias ações visando à adequação ao Estatuto da Metr pole. Em janeiro de 2018, a Medida Provisória 818 prorrogou o prazo de realização do PDUI para o dezembro de 2021, e, em 19 de julho de 2018, a Lei Federal 13.683 tornou esse prazo indeterminado. Além disso, eliminou a punição para os entes metropolitanos que não tomassem as medidas para a realização do PDUI. Os impactos dessa nova Lei nos processos de planejamento e da gestão metropolitanos que haviam sido desencadeados no país após a aprovação do Estatuto da Metr pole precisam ser analisados. O presente artigo, discute os avanços e retrocessos no marco legal recente do planejamento e da gestão metropolitana no Brasil. Baseado em pesquisa bibliográfica, documental e em informações coletadas em debates realizados em eventos, mostra que os problemas existentes no Estatuto da Metr pole podem ter contribuído para solapamento do mesmo e alerta para o risco de enfraquecimento dos processos em curso de retomada do planejamento e gestão metropolitanos no país.

Palavras-chave: Planejamento metropolitano, Gestão Metropolitana, Estatuto da Metr pole.

¹Arquiteta e Urbanista, Doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e Professora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia - UNAMA. E-mail: helenazt@uol.com.br.

²Geógrafo, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará - UFPA. E-mail: thiagoalan2000@yahoo.com.br.

³Estatística, Mestre em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará - UFPA. E-mail: andrelinaluz@yahoo.com.br

⁴Engenheiro Civil, Doutor em Engenharia Civil Geotécnica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da Universidade da Amazônia - UNAMA . E-mail: leonardo.bello@unama.br.

1. INTRODUÇÃO

No dia 20 de junho de 2018, a página 3 do Diário Oficial da União publicou a Lei nº 13.683, sancionada pelo Presidente da República no dia anterior, que alterou a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 conhecida como Estatuto da Metrôpole.

Tal modificação foi a culminância de um período de discussão instaurado, em todo o território nacional, a partir de janeiro de 2015, quando instituições, pesquisadores, gestores e técnicos envolvidos com questões metropolitanas foram surpreendidos com a sanção do Estatuto da Metrôpole, que vinha tramitando há muito no Congresso Nacional, e suas respectivas determinações.

Dentre os artigos mais polêmicos do Estatuto da Metrôpole estavam aqueles que impunham a obrigatoriedade, para cada Região Metropolitana instituída no Brasil, de possuir um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), devendo esse ser aprovado até janeiro de 2018. Tal plano deveria ser elaborado no âmbito de uma estrutura de governança interfederativa que contasse com a participação de representantes do Estado, dos Municípios metropolitanos e da sociedade civil. A improbidade administrativa foi a penalidade instituída pelo Estatuto da Metrôpole para os governadores e demais agentes públicos que atuassem na estrutura de governança interfederativa e não cumprissem essas obrigações.

Os impactos dessas determinações foram expressivos. Não só porque muitas regiões metropolitanas brasileiras sequer possuíam sistema de governança interfederativo e/ou plano metropolitano. Mas, porque, a própria Presidenta da República, de então, havia vetado o artigo que previa a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - instrumento concebido para apoiar e financiar as ações de cunho metropolitano - e, nem Estados, nem municípios dispunham de recursos (ou estavam interessados em priorizar a aplicação de seus próprios recursos) para instalar a governança prevista e financiar a elaboração dos referidos planos. Ademais, reclamava-se, também, do exíguo horizonte temporal que fora estabelecido para que todas as providências necessárias à adaptação às normas do estatuto fossem tomadas.

Assim sendo, já era esperado que modificações no Estatuto da Metrôpole viessem antes do dia 11 de janeiro de 2018, o que ocorreu com o advento da Medida Provisória nº 818, que, dentre outras medidas, prorrogou o prazo de aprovação do PDUI para 31 de dezembro de 2021. O que, de certa forma, surpreendeu alguns segmentos, foi o parecer da Comissão Mista do Congresso Nacional ter transformado a Medida Provisória em Projeto de Lei de Conversão (PLV), discutido na Câmara dos Deputados e no Senado e sancionado pela Lei nº 13.683. Essa lei, tornou indeterminado o prazo para a aprovação do PDUI e suprimiu a punição de governadores, prefeitos com a improbidade administrativa.

Se por um lado as medidas da nova lei significaram um alívio para governadores, prefeitos, gestores e técnicos que atuam no planejamento e na gestão metropolitana que se viam ameaçados, por outro lado, podem ter colocado em risco a implementação de um conjunto de conquistas do marco legal que haviam sido alcançadas com o Estatuto da Metrôpole.

O presente artigo, baseado em pesquisa bibliográfica, documental e na reflexão sobre aspectos discutidos em diversos eventos sobre o tema, discute avanços e retrocessos no marco legal recente do planejamento e da gestão metropolitana no Brasil. Para isso, primeiramente expõe alguns aportes teóricos-conceituais sobre a metropolização, a formação de regiões metropolitanas, a gestão e o planejamento metropolitano. Posteriormente, o marco legal do planejamento e da gestão metropolitana do Brasil, com ênfase no período pós Constituição Federal de 1988. Por fim, alerta para os riscos da Lei nº 13.683/2018, sugerindo que as lacunas e os problemas do Estatuto da Metrôpole podem estar sendo utilizados para

escamotear as dificuldades de cooperação e compartilhamento do poder entre os entes federativos e para solapar a intenção de retomada do planejamento e da gestão metropolitana em bases mais democráticas no país.

2. METRÓPOLE, GESTÃO E PLANEJAMENTO METROPOLITANO

O processo de urbanização do Brasil, intensificado a partir da década de 1960, foi acompanhado de uma elevada taxa de urbanização no Brasil e do agravamento de problemas urbanos, como a degradação do meio ambiente, déficit habitacional, dificuldades na mobilidade urbana, etc.

Santos (1993) destaca que a urbanização além de ser um fenômeno social, econômico e político, se evidencia no espaço. Em grande parte das cidades brasileiras, o crescimento urbano está associado à migração do campo para as cidades, à conturbação e à intensificação das interações espaciais entre os municípios vizinhos, ou seja, a processos de metropolização.

Mas, afinal, o que se entende por metrópoles? Qual a necessidade do planejamento e da gestão na escala metropolitana? Quais os arranjos institucionais e instrumentos normativos que auxiliam a governabilidade e a governança na escala metropolitana?

O entendimento e o conceito de metrópole, é multidisciplinar, sendo trabalhado em várias ciências e variando conforme os campos disciplinares, o método de análise utilizado e o momento histórico focado. Para além das definições de cunho científico, há aquelas que se aproximam de uma vertente técnica-jurídica, que faz uso de parâmetros, critérios e leis.

Lencioni (2006) destaca que, etimologicamente, a palavra metrópole tem origem do latim "metrópoles" que por sua vez possui derivação grega. Nesse âmbito, metrópole significa a cidade-mãe em relação às colônias que ela dominava. Diferentemente desse conceito objetivo, a autora ressalta que, atualmente, o conceito de metrópole é polissêmico, devendo levar em conta cinco variáveis:

Hoje em dia, sejam quais forem as interpretações do que vem a ser uma metrópole, alguns pontos são comuns. Um deles é a ideia de que a metrópole se constitui numa forma urbana de tamanho expressivo, quer relativo ao número de sua população, quer em realça à sua extensão territorial; um segundo é que a metrópole tem uma gama diversa de atividades econômicas, destacando-se a concentração de serviços de ordem superior; um terceiro é que consiste num locus privilegiado de inovação; um quarto é que constitui um ponto de grande densidade de emissão e recepção de fluxos de informação e comunicação, e um quinto é que a metrópole se constitui em um nó significativo de redes, sejam de transporte, informação, comunicação, cultura, inovação, consumo, poder ou, mesmo, de cidades (LENCIONI, 2006, p. 45).

Lencioni (2015), ao aprofundar a discussão acerca da tendência de conformação de megaregiões urbanas no mundo contemporâneo, ressalta o processo de dispersão urbana no âmbito da urbanização regional, marcado por espaços fragmentados mas integrados a mesma lógica, formando uma única unidade.

Segundo Lacerda (2012) as metrópoles, analisadas do ponto de vista da produção e apropriação humana, são unidades espaciais e territoriais fragmentadas, quanto às formas e aos fluxos, dos pontos de vista objetivo e subjetivo, concreto e abstrato. Para a autora, a metrópole é um todo fragmentado em partes, uma unidade na diversidade. A profunda desigualdade socioespacial, que nela costuma existir, provoca o acirramento de problemas socioambientais na escala da região.

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) metrópole é o 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 (IBGE, 2007). Nessa definição, destaca-se a posição hierárquica da cidade na rede urbana brasileira, ou seja, a funcionalidade da cidade no contexto da rede de cidades, passou a ser o critério geográfico determinante

Francisconi e Souza (1976, p.149) explicitam que este significado não expressa aspectos interurbanos ou dimensionais da cidade, mas sim suas funções em um sistema de cidades. Neste caso, a metrópole é o *locus* do poder político, social e econômico, a metrópole é a cidade que domina as demais.

Bernardes (1976, p.152) esclarece que “não são reconhecidas como regiões metropolitanas, as aglomerações constituídas por cidades isoladas que, em seu crescimento, não extravasam de seu âmbito administrativo original”. Assim sendo, como ressaltam Tourinho e Silva (2016, p. 57), “a presença de uma metrópole, ou seja, de uma cidade-polo comandando uma região, é um pressuposto para a existência de uma região metropolitana” mas não justifica, absolutamente, a necessidade de sua criação.

De acordo com Grau (1974, p.25) área ou região metropolitana é:

[...] o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções coordenadas e planejadamente exercitadas.

Adite-se que será ela o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial na qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si – Estados e municípios. (grifo nosso)

Dai decorre que a instituição de região metropolitana pressupõe haver, para além da conurbação, relações intermunicipais intensas e cotidianas, que gerem a necessidade de ações compartilhadas no campo do planejamento, da gestão e da execução de determinadas funções. A necessidade de tratamento compartilhado de funções públicas de interesse comum (FPICs) é o que particulariza e que dá sentido operacional ao conceito de região metropolitana. “Não de funções socioeconômicas gerais, mas daquelas de natureza urbana”. (TOURINHO; SILVA, 2016, p. 57)

Diante do exposto, a abordagem adotada nesse artigo entende região metropolitana como um espaço definido por lei, formado por dois ou mais municípios, com fronteiras político-administrativas contíguas, que se unem para o planejamento, a gestão e a execução de ações de interesse comum.

Sendo as regiões metropolitanas formadas,

[...] por realidades socioeconômicas, culturais e políticas, de natureza urbana e que abrangem e integram, simultaneamente, vários Municípios. O desafio não está neste aspecto territorial, mas na gestão integrada desse ente, que é comum às várias municipalidades. (COUTINHO; PINTO; CRUZ, 2009, p. 4-5)

Alves (1981) apresenta cinco formas institucionais básicas de organização metropolitana:

- a) Instituição de um ente político-administrativo autônomo sem eliminação dos entes locais, mediante a supressão de uma parte dos poderes locais que passam para a autoridade metropolitana;
- b) Fusão dos municípios em um único município envolvendo o espaço metropolitano, modelo, normalmente, rechaçado em países de forte tradição municipalista;

- c) Criação de unidades metropolitanas setorializadas providas de autonomia administrativa e financeira, mas, tal fragmentação setorial pode dificultar o tratamento integrado das ações;
- d) Cooperação voluntária entre municípios da mesma região, por meio de convênios, consórcios, etc., o que pressupõe a existência de consenso entre os diversos municípios metropolitanos; e,
- e) Atribuição legal da responsabilidade e do poder decisório nas questões metropolitanas à esfera governamental intermediária (por exemplo, ao Estado-membro).

Em países como o Brasil - onde o pacto federativo não contempla uma instância intermediária entre estado e município, onde a Constituição reconhece o município como ente federativo e atribui a ele a titularidade de vários serviços urbanos, onde não há tradição forte e consistente de cooperação interfederativa voluntária, e onde a abordagem de cunho eminentemente setorial não é suficiente para garantir um ordenamento territorial justo e equilibrado - construir um sistema de planejamento e gestão de funções públicas de interesse comum metropolitano é tarefa de extrema complexidade.

Isso porque não consiste somente na criação e delimitação dessas regiões. Mas requer, dentre outros: a construção pactuada de uma estrutura de governança interfederativa, com participação da sociedade civil; o estabelecimento de fontes de recursos para os investimentos nesta escala.

Para entender como o Estatuto da Metrôpole enfrentou estas questões e as transformações nele operadas pela Lei nº 13.683/2018, primeiramente, é mister apreender como as regiões metropolitanas e seus sistemas gestores vêm sendo, historicamente, tratados no Brasil.

3. A GESTÃO E O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO BRASIL

A possibilidade de agrupamento de municípios com fins de realização de serviços de interesse comum já estava contemplada em 1937, no Art. 29 da Constituição do Estado Novo, que remeteu aos Estados a regulação das condições em que tais agrupamentos poderiam se constituir e a definição da forma de sua administração. Mas, apenas no final da década de 1960, em decorrência da dificuldade em solucionar os problemas urbanos comuns a mais de um município nos principais aglomerados urbanos, que a discussão metropolitana começou a ganhar visibilidade na política urbana nacional.

Ainda em meados da década de 1960, com a finalidade de compreender as realidades metropolitanas, para auxiliar o Governo Federal na implantação, no planejamento e na gestão das regiões metropolitanas nacionais, foi criado um grupo de trabalho no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para identificar e delimitar, por meio de critérios demográficos, estruturais e de integração, as áreas metropolitanas do país (BRANCO, PEREIRA, NADALIN, 2013; GALVÃO *et al.*, 1969).

O estudo do IBGE definiu metrôpole por critério populacional (valor mínimo de 400.000 habitantes), além da presença de funções urbanas diversificadas e especializadas. As metrôpoles e os municípios da área da influência destas formariam as áreas metropolitanas, compostas pelos municípios com integração econômica e social, dentro do mesmo espaço urbano e regional. Tal estudo considerou nove cidades que, mais tarde, constituiriam as primeiras regiões metropolitanas brasileiras.

Nessa mesma década, no Congresso Nacional, acirraram-se os debates sobre a criação de Regiões Metropolitanas (RM). Como resultado, por meio de Emenda ao artigo 164 da



Constituição Federal – CF, de 17 de outubro de 1969, ficou instituído que a União, mediante lei complementar, poderia, “para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica”.

A competência de criar regiões metropolitanas remetida exclusivamente à União, não dando aos municípios as opções de participar ou não de tais regiões, revela o seu caráter centralizador.

A regulamentação do Art. 164 foi remetida a uma lei complementar que só seria formulada e colocada em vigor a partir de 1973: a Lei Complementar nº14, de 8 de junho de 1973, que instituiu as regiões metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, São Paulo, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. Posteriormente, por meio da Lei Complementar nº 20 de junho de 1974, foi instituída a RM do Rio de Janeiro.

No que diz respeito à gestão metropolitana, a Lei Complementar 14 adotou como modelo a criação de um organismo supralocal, de âmbito metropolitano, integrado à administração estadual. Para constituir esse organismo, em cada região metropolitana, deveria haver um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, a serem criados por Lei Estadual a quem cabia a responsabilidade de arcar com as despesas de suas respectivas manutenções.

O Conselho Deliberativo deveria ser composto pelo presidente (Governador do Estado) e cinco membros de capacidade técnica ou administrativa reconhecida, nomeados pelo chefe do executivo estadual. O art. 3º da lei definiu as competências desse Conselho:

- I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da R, M e a programação dos serviços comuns;
 - II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RM, objetivando lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;
- Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos. (BRASIL, 1973).

O Conselho Consultivo, por sua vez, deveria ser integrado por um representante de cada município metropolitano e dirigido pelo presidente do Conselho Deliberativo, ou seja, pelo Governador. As competências do Conselho Consultivo foram instituídas no art. 4º:

- I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;
- II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns. (BRASIL, 1973)

Aos Estados coube, também, a responsabilidade de estruturar órgãos de planejamento, de coordenar e executar as ações de caráter metropolitano relacionadas aos serviços de interesse comum a mais de um município. Tais serviços, explicitados no art. 5º, eram: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; o uso do solo metropolitano; os transportes e sistema viário; a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental, na forma que dispusesse a lei federal; e, outros.

Embora obrigados a acatar as determinações fixadas pelo Estado no tocante aos serviços comuns de interesse metropolitano, não eram juridicamente compelidos a executá-los. Assim, para estimular os municípios metropolitanos a participar do planejamento integrado e cooperar na execução dos serviços comuns, a Lei prometeu “a preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias



para empréstimos”. Mas, essa mesma lei não deixou claro em em circunstâncias esse direito de preferência deveria ser executado. (GRAU, 1978)

A ausência de clareza nos critérios usados para delimitar as nove regiões metropolitanas, a uniformização e o caráter genérico dos serviços comum de interesse metropolitano, o caráter autoritário pelo qual foi imposto o modelo de gestão estabelecido para as regiões metropolitanas pela União, a perda da autonomia municipal, são alguns dos aspectos mais criticados da Lei Complementar 14/1973.⁵

Ressalte-se que, os municípios eram forçados a atender as diretrizes metropolitanas fixadas no âmbito do Estado, mas nada os obrigava a investir suas rendas nos serviços de interesse comum. Os órgãos federais, por seu turno, não eram forçados a adotar as diretrizes estabelecidas no planejamento metropolitano. As políticas setoriais de âmbito federal (p.ex. de transporte, de habitação, etc.) continuaram sendo tratadas isoladamente, não raras vezes desarticuladas dos próprios interesses comuns metropolitanos.

No que diz respeito aos Conselhos previstos na Lei, é de se destacar a ausência de representação da sociedade civil organizada e a pouca relevância conferida à participação dos municípios no Conselho Deliberativo, onde os componentes eram, majoritariamente, indicados pelo Estado. Na prática, a entidade metropolitana era tratada mais como um ente administrativo estadual do que como espaço democrático de compartilhamento do poder decisório.

A partir da formalização das RMs no Brasil, estruturas de planejamento e gestão metropolitanas começaram a ser instaladas no país, estimuladas, especialmente pela possibilidade de acessar investimentos federais para a implantação de grandes obras de infraestrutura urbana, recursos esses que, desde a Reforma Tributária de 1967, estavam excessivamente centralizados na esfera federal.

Todos esses problemas, associados à escassez de recursos estaduais e municipais disponíveis para a implementação de ações de planejamento, gestão e execução de serviços comuns limitou, significativamente, a implementação de programas e projetos de caráter metropolitano, resultando na falência do modelo instituído na década de 1970.

Para isso contribuiu, também, as dificuldades econômicas dos anos 80, a redução dos investimentos federais em obras urbanas, e a crise do planejamento tecnocrático estatal. Nesse contexto, as estruturas de planejamento e gestão metropolitanas entraram em processo de esvaziamento, ao mesmo tempo em que se observava, na prática, o acirramento dos problemas urbanos, ampliados em decorrência do acelerado processo de metropolização no país.

A Constituição de 1988, resultante do processo da redemocratização do país, promoveu mudanças fundamentais no desenho do federalismo brasileiro, redistribuindo competências e recursos da União para estados e municípios e alterando, significativamente, o equilíbrio de poder existente. Com ela o Município tornou-se um ente efetivo da Federação e passou a ser considerado fundamental para a gestão pública.

Vale destacar que a valorização do ente municipal se operou em um contexto mundial de ascensão do neoliberalismo, que combatia o Estado nacional centralizado e defendia que as políticas públicas da esfera local deveriam ser priorizadas, vinculando-as a uma visão administrativa empresarial, inclusive associada ao capital privado. Para atrair os investimentos privados, competição entre municípios era, inclusive, amplamente estimulada.

⁵ A esse respeito ver Francisconi e Souza (1976), Grau (1978), Moraes (2000).

Nesse âmbito, as experiências de planejamento e gestão metropolitanas no Brasil eram vistas como resquícios de um Estado centralizado e autoritário, que promoveu o esvaziamento do poder municipal, razão pela qual, a questão metropolitana

A Constituição Federal, promulgada em 1988, que ficou conhecida como a constituição democrática e municipalista, então, transferiu a responsabilidade de criação das regiões metropolitanas da União para a esfera estadual, nos seguintes termos:

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

Essa mudança, contudo, se fez sem que fossem:

- a) Estabelecido um conceito comum de região metropolitana a ser adotado no país;
- b) Relacionados critérios mínimos para a criação de regiões metropolitanas;
- c) Indicados os instrumentos e as fontes dos recursos para o planejamento, a gestão e a execução das ações de natureza metropolitana; e
- d) Definida qualquer diretriz quanto ao sistema de governança metropolitano.

Como consequência, baseado em critérios e interesses bastante diversos, várias regiões metropolitanas foram criadas e ampliadas no país, sobretudo após a criação de linhas de financiamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em especial do Programa Minha Casa Minha Vida, para municípios integrantes de Regiões Metropolitanas.

Conforme dados do Ministério das Cidades, no país, a quantidade de regiões metropolitanas, que de 1973 a 1988, era nove, passou para 71 em 2015. Hoje, já se estima que sejam mais de noventa regiões metropolitanas instituídas Brasil, com distintos conteúdos socioespaciais, algumas inclusive sem que se observe a presença do fenômeno metropolitano.

No Estado do Pará, a Região Metropolitana de Belém, que fora criada em 1973 com dois municípios, passou a ter sete municípios⁶. Além disso, foi instituída a Região Metropolitana de Santarém e apresentados, na Assembleia Legislativa, projetos de lei para criação de mais quatro Regiões Metropolitanas⁷, como mostram Tourinho e Lima (2016).

Outro aspecto relevante diz respeito ao processo de municipalização da gestão das políticas urbanas instituído pela CF 1988. Dentre essas políticas públicas destacam-se as de educação, saúde, habitação e transporte público coletivo. Ao optar por municipaliza-las, priorizando a gestão e o planejamento a nível local com o intuito de romper com os modelos centralizadores do passado, os constituintes acabaram enfraquecendo e contribuindo para a extinção de algumas instituições metropolitanas (SOUZA, 2003).

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) reafirmou as diretrizes previstas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal no que diz respeito: à política urbana e à função social da cidade; à obrigatoriedade de elaboração do plano diretor municipal; e à autonomia municipal das políticas públicas. Todavia, não enfocou a questão do compartilhamento das ações de execução, planejamento e gestão integrada para os municípios membros de regiões metropolitanas. Somente no ano de 2015, o Governo Federal instituiu uma legislação

⁶ A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Pará (SEDOP), por meio da Diretoria de Planejamento Metropolitano e Gestão Territorial (DIMET), realizou estudos para caracterizar a dinâmica metropolitana e identificar as funções públicas de interesse comum nas suas duas regiões metropolitanas instituídas, a RMB e a RMS.

⁷ Foram identificados quatro Projetos de Leis (PL) em tramitação na Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA), para a criação das seguintes RMs : Marabá, Tucuruí, Carajás e Altamira.



específica para tratar da questão metropolitana, o que faz mediante a sanção da Lei 13.089, conhecida como Estatuto da Metrôpole.

O Estatuto da Metrôpole definiu metrôpole e critérios para a criação das regiões metropolitanas no país, utilizando como referência básica a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2008) no estudo sobre a área de influência das cidades. De acordo como o Estatuto da Metrôpole para ser considerada sede de região metropolitana, a cidade tem que ser, no mínimo, Capital Regional C, e os municípios para terem o status metropolitano devem estar na área de influência da sede da região metropolitana.

Se de um lado a definição de região metropolitana do Estatuto é criticada por não ter levado em consideração as diversidades regionais presentes no território brasileiro, tratando de forma uniforme regiões metropolitanas que apresentam diferenças urbanísticas, socioeconômicas e ambientais, por outro lado, teve o mérito de tentar encontrar um parâmetro mínimo que caracterizasse a ocorrência do fenômeno metropolitano.

Num contexto de grandes disparidades – em que, por exemplo, a Região Metropolitana de São Paulo, com trinta e nove municípios e população superior a 21 milhões convive com a Região Metropolitana do Sul do Estado de Roraima com 57 mil habitantes e quatro municípios –, deixar claro o que se considera região metropolitana no país é uma tarefa muito complexa, mas necessária, notadamente se se quer que haja uma política metropolitana na escala nacional. O problema é que o Estatuto da Metrôpole, ao conceituar metrôpole e indicar os critérios para a definição das regiões metropolitanas, não apenas remeteu o debate para o âmbito eminentemente técnico, como atribuiu a responsabilidade de fazê-lo exclusivamente ao IBGE, ou seja para uma “elite” composta por funcionários que apontam os critérios para a classificação das cidades e suas áreas de influência.

No que tange à governança, o Estatuto da Metrôpole instituiu que esta deveria ser repartida entre os entes federativos. A governança interfederativa foi tomada como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015).

Dentre os princípios a serem respeitados na governança metropolitana relacionados no Estatuto da Metrôpole estavam não apenas a prevalência do interesse comum sobre o local e a observação das peculiaridades regionais e locais, como também a autonomia dos entes da federação. A ambiguidade presente nesses princípios expressa, novamente, o problema da submissão do município ao interesse metropolitano e do que fazer caso o município não aceite cooperar na realização de funções públicas de interesse comum. A dificuldade de cooperação em favor do interesse metropolitano, aliás, tem sido, como mostra Garçon (2009), um dos principais entraves a serem superados pelos planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum metropolitanas.

A estrutura básica do sistema de governança interfederativa foi definida no Art. 8º do Estatuto da Metrôpole, que estabeleceu que a mesma deveria ser composta por:

- 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.

Como se pode notar, em termos gerais, a estrutura de governança prevista no Estatuto da Metrôpole se assemelha bastante com aquela instituída na Lei dos anos 1970, baseada na instalação de Conselhos Deliberativo e Consultivo, na existência de uma entidade

metropolitana e de um fundo para o financiamento das ações. Os problemas e limitações dessa estrutura, já foram retratados anteriormente, e permaneceram praticamente sem solução.

No que tange ao planejamento, o Estatuto da Metrópole criou a obrigatoriedade de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). A realização desse plano deveria se dar no âmbito da estrutura de governança interfederativa e sua aprovação ser feita mediante Lei Estadual, até janeiro de 2018.

Ora, se para as regiões metropolitanas que tinham sistemas gestores implantados na época de publicação do Estatuto da Metrópole a adaptação das estruturas de governança não era algo fácil, naquelas em que sequer haviam estruturas implantadas atender aos requisitos do Estatuto da Metrópole era praticamente impensável no prazo que estava estipulado. Ademais, com a responsabilidade de aprovar os PDUIs nas Assembleias Legislativas, sem fazer qualquer menção às instâncias municipais de decisão, o Estatuto, contraditoriamente ao princípio do compartilhamento entre entes federativos, manteve o modelo decisório metropolitano na esfera estadual.

Acresce-se a essas dificuldades o problema da titularidade dos serviços urbanos. Embora o Estatuto da Metrópole tenha previsto a elaboração de planos setoriais interfederativos como um dos instrumentos do desenvolvimento urbano integrado na escala metropolitana, a Constituição garantia a titularidade na prestação de alguns serviços urbanos aos municípios.

Assim, a lei federal reacendia o debate sobre a distribuição, entre as instâncias governamentais, e os conflitos relacionados à titularidade na prestação dos serviços urbanos em âmbito metropolitano que fossem considerados de interesse comum a mais de um município. Além disso, o Estatuto da Metrópole não previu a necessidade de compatibilização dos marcos regulatórios setorial dos serviços (por exemplo do saneamento básico e da mobilidade urbana) com o marco regulatório do planejamento e da gestão metropolitanos.

A punição prevista para a não aprovação, pelas Assembleias Legislativas Estaduais, dos PDUIs no prazo demarcado pela Lei foi a da improbidade administrativa para o Governador, prefeitos e demais entes, conforme exposto no artigo 21 do Estatuto da Metrópole:

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; e,

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 artigo 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual (BRASIL, 2015).

É importante destacar que mesmo antes da promulgação do Estatuto da Metrópole, algumas regiões metropolitanas conseguiram obter alguns avanços na implantação e no funcionamento de seus sistemas de governança, criaram agências públicas específicas para tratar da questão metropolitana e até promoveram a elaboração de planos metropolitanos com certo grau de participação dos municípios e da sociedade civil organizada. Merece reconhecimento nesse âmbito, as experiências das RMs de Belo Horizonte e de São Paulo. Mas, mesmo nessas regiões, ajustes no sistema de governança se tornaram necessários para atender aos requisitos do Estatuto da Metrópole.



A perspectiva da improbidade administrativa, fez com que, num quadro de instabilidade política e econômica, e de falta de apoio e recursos para construir, implementar os sistemas de governança e formular os PDUIs por parte do Ministério das Cidades – no período 2015 a 2018 o Ministério das Cidades teve quatro Ministros diferentes - os Estados reagissem de formas distintas às determinações do Estatuto da Metrópole.

Se alguns, simplesmente podem ter ignorado ou desconhecido as determinações do referido Estatuto, outros tentaram se ajustar de modo a obter o status de gestão plena e evitar a improbidade dos gestores e membros do poder executivo estadual e municipal. Assim, em várias unidades da federação, a partir de 2015, se iniciaram ações de articulação, em cooperação com as prefeituras metropolitanas, destinadas ao cumprimento da legislação federal.

Vários tem sido os entraves nesse processo. Um deles é que, nos últimos anos, a União direcionou maior auxílio financeiro e técnico para os programas de investimentos setoriais. Entre esses, destacam-se pelo grande volume de investimento, os recursos financeiros para o provimento de unidades habitacionais, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, e, os investimentos em mobilidade urbana, por intermédio do Programa Pró-Transporte. Por outro lado, a não disposição de recursos federais para elaboração do PDUI, no âmbito do Ministério das Cidades, é de certa medida, outro entrave que dificulta a elaboração do PDUI. Além da escassez de recursos técnicos e financeiros dos estados e prefeituras, as relações não muitas vezes harmoniosas entre estes entes federativos, sobretudo nas ocasiões onde são de partidos políticos antagônicos; a ocorrência de processos eleitorais com mudanças de gestores e na correlação de forças políticas, dentre muitas outras dificuldades.

Ao final de 2017, em virtude do risco da improbidade administrativa, aumentaram as pressões no executivo federal por alterações no Estatuto da Metrópole.

O Estado do Pará, por exemplo, em dezembro de 2017 submeteu ao Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – a ADI 5857/2017 – , solicitando medida cautelar, contra os artigos 10 e 21 do Estatuto da Metrópole. Alegou inconstitucionalidade tanto na obrigatoriedade de elaboração do PDUI em prazo a contar de três anos da promulgação do Estatuto da Metrópole, quanto na imposição de sanções aos entes federativos estaduais e municipais. De acordo com a referida ADI, tanto o governador quanto os agentes públicos, não podem ser passíveis de punição, haja vista que os trabalhos deveriam ser realizados de forma colegiada, cooperada e compartilhada, entre técnicos do Estado e dos municípios, com a participação da sociedade civil.

Em 11 de janeiro de 2018, às portas das possibilidades concretas de efetivação de ações de improbidade administrativa aos Governadores e Prefeitos metropolitanos, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 818, na qual o prazo para a elaboração do PDUI foi prorrogado para até dezembro de 2021. Essa mesma medida retirou a obrigatoriedade da realização das audiências públicas em todos os municípios metropolitanos.

Enquanto técnicos e agentes públicos festejavam o adiamento do prazo para o PDUI e ganhavam “fôlego” para dar continuidade aos trabalhos de construção da governança interfederativa, e de elaboração do PDUI, a Comissão Mista instituída no Congresso Nacional para analisar a Medida Provisória 818/2018 concluiu pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão, que alterou o texto original da referida Medida.

O Projeto de Lei de Conversão 11/2018, após submetido ao plenário e recebido novas modificações, foi encaminhado à Presidência da República que o sancionou em 19 de junho de 2018, mediante a Lei Federal 13.683/2018, que alterou alguns dispositivos do Estatuto da Metrópole.



A Lei 13.683/2018 manteve a exigência da elaboração do PDUI, e a prorrogação para dezembro de 2021 do prazo de aprovação do PDUI, assim como a obrigação que esse plano seja elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da região metropolitana e da sociedade civil organizada. Esse prazo, contudo, passou a referir-se à aprovação pela instância colegiada metropolitana, o que deve ocorrer antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa.

A nova lei também, revogou as diretrizes da Medida Provisória 818/2018 referentes às audiências públicas, exigindo novamente que essas sejam realizadas em todos os municípios. Além disso acrescentou dois artigos, o 7º-A e o 16-A. O artigo n.º 7º-A trata da governança das FPICs e institui que Estados e os Municípios da unidade territorial metropolitana, deverão observar as seguintes diretrizes gerais:

I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e

II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (BRASIL, 2018).

Isso significa que quaisquer matérias de impacto que interfiram no interesse comum da região metropolitana (obras ou serviços públicos), deverão passar pela instância colegiada para a sua decisão, evitando a execução de planejamento, gestão e execução de obras e serviços de interesse metropolitano forma isolada, quer pelo Estado, quer por municípios.

Já conforme o artigo n.º16-A, a União reconheceu a possibilidade de apoio na elaboração/revisão do PDUI e em iniciativas dos Estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa. Também, previu a criação de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis orçamentárias anuais.

Além dessas alterações, talvez a de maior impacto, a Lei 13.683/2018 revogou o artigo 21 do Estatuto da Metrópole, ou seja, o dispositivo que estabelecia a punição, com improbidade administrativa, aos entes federativos que não providenciassem a elaboração do PDUI.

Mas, o que tudo isso pode significar na prática?

O alargamento dos prazos para o PDUI e a retirada da penalidade dos entes federados, via improbidade administrativa, poderá novamente provocar a retirada, da pauta política e das debates técnicos e acadêmicos, as questões referentes ao planejamento e à gestão das regiões metropolitanas brasileiras. Tal quadro se complica mais ainda, porque no Brasil, de maneira geral, ainda não se possui uma cultura metropolitana consolidada, nem há uma tradição sólida de cooperação e compartilhamento interfederativo de ações de planejamento e gestão integrada das funções públicas de interesse comum.

Portanto, a nova lei criou uma atmosfera de incertezas quanto ao futuro do planejamento e da gestão metropolitanos no país, que, historicamente não tem tido a devida atenção da União e da maioria dos Estados e Municípios. O risco de retrocesso e/ou de redução no ritmo de avanço que vinha se notando em alguns Estados após a aprovação do Estatuto da Metrópole está, portanto, colocado.

4. À GUIA DE CONCLUSÕES

O presente artigo procurou levantar alguns questionamentos sobre as mudanças recentes ocorridas no tratamento da questão metropolitana no país.



A partir da revisão de conceitos de urbanização, metrópole, metropolização, planejamento e gestão metropolitana, foi analisado o marco legal metropolitano no Brasil desde a década de 1970, quando foram criadas as primeiras RMs no país, passando pela promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) até a Medida Provisória 818/2018 e a promulgação da Lei 13.683/2018.

Ficou evidente que a maioria das RMs brasileiras ainda apresenta dificuldades de implantar o sistema de governança interfederativa e de promover a construção do plano de desenvolvimento urbano integrado. Essas dificuldades decorrem, dentre outros: das limitações do próprio marco legal, inclusive no que concerne aos instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos; da resistência dos municípios em partilhar o poder decisório adquirido na Constituição Federal de 1988; da escassez de recursos públicos (financeiros e técnicos) para enfrentar os problemas relacionados com as questões metropolitanas; e da complexidade envolvida na construção de espaços democráticos capazes de integrar os entes federativos e suas respectivas agendas urbanas e metropolitanas.

O Estatuto da Metrópole significou avanços, mas suas contradições e indefinições acabaram servindo de base para a revogação de alguns dispositivos que, no contexto de crise econômica e política nacional, estavam impulsionando as administrações Estaduais e Municipais a buscarem caminhos de governança interfederativa que proporcionassem a implantação e/ou o aperfeiçoamento dos planejamento e gestão metropolitanos. Dentre os dispositivos alterados que terá repercussão direta nesse movimento, certamente, está o que revogou a previsão de improbidade administrativa para governadores, prefeitos e demais participantes da estrutura de governança.

Os impactos da Lei 13.683/2018 nos processos recentes em busca de um planejamento e gestão metropolitanos democráticos, que haviam sido desencadeados no país após a aprovação do Estatuto da Metrópole, precisam ser analisados com mais atenção. As alterações realizadas Lei 13.683/2018, justificadas pela necessidade de equacionar problemas e preencher as lacunas do próprio Estatuto da Metrópole podem, portanto, contribuir para solapamento do próprio Estatuto e para o enfraquecimento dos processos em curso de retomada do planejamento e gestão metropolitanos no país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (org.). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, pp. 21-74

ALVES, A. C. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no Direito brasileiro. São Paulo: José Buchatsky, 1981.

BERNARDES, Lysia. Áreas metropolitanas e seu planejamento. In. KACOWICZ, Mateus (org.) Desenvolvimento e política urbana. Rio de Janeiro: IBAM, 1976, p. 152-164.

BRASIL. Lei Complementar n. 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jun. 1974.
_____. Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º jun. 1974.



BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 11 jul. 2001.

COUTINHO, L.Q.; PINTO, L.A.; CRUZ, J. Sobre o Estatuto da Metrôpole: apreciação e subsídios. Julho – 2009. Disponível em: . Acesso em: 02 jan. 2015.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, A. et. al. (Orgs.). Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro, Consequência, 2013, pp.255-282.

FRANCISCONI, J.G.; SOUZA, M.A.A. Regiões Metropolitanas. In: BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Planejamento/Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e proposições alternativas. Brasília: IPEA/IPLAN-CNDU, 1976, p.147- 178.

GALVÃO, M. V. *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. Revista brasileira de geografia, Rio de Janeiro, IBGE, ano 31, n. 4, p. 53-127, out./dez. 1969.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas : por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpolis; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GRAU, E. R. Regiões metropolitanas: regime jurídico. São Paulo: J. Bushatsky, 1974.

LACERDA, N. Fragmentação e integração. Movimento de (re) estruturação espacial das metrôpoles brasileiras. In: RIBEIRO, A.C.T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P.P. (Orgs.). Desafios ao planejamento: produção da metrôpole e questão ambiental. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012, pp. 21-42.

LENCIONI, S. Reconhecendo metrôpoles. In. SILVA, C. A. et al (org). Metrôpole: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: Ed. DP & A, 2006, pp. 41-58.

_____. Metrôpole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. Revista Mercator, Fortaleza, v. 14, n.4, p. 149-158, dez. 2015.

KLINK, J. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In. KLINK, J. (org.). Governança das metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, pp. 7-18

PINHEIRO, A.C.L. et al. Desafio da governança metropolitana na Região Metropolitana de Belém: alguns apontamentos. In: COSTA, M.A.; TSUKUMO, I.T.L. (Org.) 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: IPEA, 2014, pp.47-68.

SANTOS, M. Urbanização brasileira. Ed. Hucitec, 1993.

SOUZA, M.A.A. Reconstituo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C.A.; OLIVEIRA, F.J.G.; FREIRE, D.G. (Orgs.). Metrôpole: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A: FAPERJ, 2006, pp.27-40.



TOURINHO, H.L.Z.; SILVA, M.L. Desafios para o planejamento e a gestão metropolitanos na Amazônia: uma abordagem introdutória. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá, v. 9, n. 1, p. 55-75, jan./jun. 2016, p. 55-75. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acesso em: 01 jun. 2018.