

Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089/2015 no reescalamento da política urbana¹

Julia Ávila Franzoni

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Bolsista Capes/DS e pesquisadora do Grupo de Pesquisa INDISCIPLINAR, sediado na Escola de Arquitetura da UFMG. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR 2010/2012). Advogada Associada e Conselheira da Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos. Professora universitária e de cursos de pós-graduação.

Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná e da especialização em Direito à Cidade e Gestão Urbana da Universidade Positivo/AMBIENS. Pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles e do Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e do Desenvolvimento (PRO POLIS) do PPGD/UFPR.

Resumo: A partir da vigência da Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) e da tradição jurisprudencial do Supremo Tribunal de Justiça, à luz da qual o novo marco normativo deve ser interpretado, o presente trabalho intenta uma sistematização crítica de aspectos jurídicos ainda controversos sobre o planejamento e a gestão das unidades territoriais urbano-regionais. Defende-se que os instrumentos de reescalamento da política urbana, tanto no plano da governança interfederativa quanto na coordenação e execução integrada das funções públicas de interesse comum, embora se situem num campo minado por acirradas disputas de interesses, podem prestar-se à concretização do direito à cidade, se pautados pela cidadania metropolitana (a metrópole vivida cotidianamente) e pela função social da metrópole (justiça espacial) na produção do território que extrapola as fronteiras político-administrativas fictícias dos municípios isoladamente.

Palavras-chave: Estatuto da Metrópole; direito à cidade; justiça espacial; política urbana; reescalamento.

Sumário: **1** A metrópole institucional e a metrópole vivida: desigualdade socioterritorial e cidadania metropolitana como pressupostos para o reescalamento do direito à cidade – **2** O direito à produção do espaço metropolitano: avanços e limites da gestão democrática do modelo interfederativo para as RMs – **3** Conflitos na apropriação do espaço metropolitano e a função social da metrópole – **4** (In)conclusões: da urbanização periférica ao direito à metrópole – Referências

¹ Este trabalho tem como ponto de partida estudo realizado pela coautora Julia Ávila Franzoni “Dos Arranjos Metropolitanos: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH”, para a Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos. O relatório foi lançado em julho deste ano durante o *Seminário A metrópole em debate: do estatuto à prática*, organizado pelo coautor Thiago Hoshino. O texto está disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Dos-arranjos-metropolitanos.pdf>>.

Enfim publicou-se o Estatuto da Metr pole, após longo e conturbado processo legislativo. Recuperemos, em apertada síntese, essa trajetória. Em maio de 2004, o deputado Walter Feldman (PSDB/SP) submeteu   Câmara dos Deputados o PL 3.460/2004. Nesse mesmo ano, o projeto foi analisado pelas comissões de Desenvolvimento Urbano, de Finanças e Tributa o, de Constitui o e Justiça e de Cidadania, da Câmara dos Deputados, porém, em julho de 2007, sem emendas, foi arquivado pela primeira vez. Desarquivado, foi objeto de análise em 2008 por uma Comissão Especial composta, além das já citadas, pelas comissões do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e de Desenvolvimento Econ mico, Indústria e Comércio, na qual o debate tampouco prosperou. Em janeiro de 2011, o deputado Zez u Ribeiro (PT-BA), foi designado como relator do projeto; a partir de então, uma sequência de reuniões, seminários e discussões regionais se desenrolaram, resultando em um substitutivo bastante mais detalhado. Ao fim e ao cabo, em sua versão final, com o parecer do relator, o substitutivo foi aprovado por unanimidade pela casa legislativa.

No Senado Federal, o trâmite do projeto foi muito mais célere. Remetido pela Câmara dos Deputados em março de 2014, já em dezembro é encaminhado para san o presidencial, ocorrida no dia 12 de janeiro de 2015.

Sancionada a Lei 13.089/2015, nada está resolvido: inicia-se uma etapa de debates, disputas e dilemas sobre a implementa o do marco regulatório para o desenvolvimento urbano-regional, um *front* que não é do monopólio dos juristas, mas os implica e mobiliza diretamente, merecendo visibilidade e s ria aprecia o.

1 A metrópole institucional e a metrópole vivida: desigualdade socioterritorial e cidadania metropolitana como pressupostos para o reescalonamento do direito   cidade

De saída, lançamos a hipótese de trabalho que, ao mesmo tempo, consiste em aposta teórico-política a guiar a presente reflexão em torno dos novos marcos jurídicos para a metropoliza o brasileira: a compreensão do régime de *governança metropolitana*, no que diz respeito aos *arranjos institucionais de poder* e aos *mecanismos de execu o e planejamento das políticas públicas de interesse comum*, deve ser avaliada criticamente pelo seu maior ou menor grau de concretiza o da *cidadania metropolitana*. Ao se eleger a escala metropolitana para análise, estudo e avalia o da política urbana, deve-se reconhecer que as pautas da reforma urbana, em grande medida reféns da escala municipal, mant m-se atuais para a corre o dos enormes déficits de desigualdade socioterritorial no país. Por essa razão, a aposta pelo reescalonamento dessa governança, situada na dimensão urbano-regional, deve

envolver a concomitante reestruturação/redimensionamento do direito à cidade, finalmente pensando a cidade para além das fronteiras municipais, em busca do direito à metrópole.

A construção de um paralelo entre a cidadania metropolitana e o direito à cidade busca determinar um paradigma de controle e agenciamento da escala urbano-regional, informado pelas exigências de gestão democrática do espaço e a realização de direitos através da justiça locacional. Esse paradigma de *direito à metrópole* que deve ser constantemente reafirmado, disputa o campo da escala metropolitana com outros interesses políticos e econômicos que dominam as razões de reescalonamento escalar da governança.

A tarefa deste trabalho é esboçar uma apreciação, conquanto preliminar, das inovações legislativas consubstanciadas no recente Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/15, problematizando em que medida avançam ou retrocedem os novos marcos regulatórios no sentido desse direito à metrópole. Para tanto, partimos de dois diagnósticos que servem como pressupostos para o presente estudo.

O primeiro diagnóstico crítico reconhece que diversos agentes disputam a hegemonia na construção da escala metropolitana e que, portanto, inexiste um a priori metropolitano que justifique, sem dúvidas, a mudança de escala da governança urbana. Dito de outra forma, há que se matizar o que está por trás do agenciamento da escala metropolitana, apontando quais os principais interesses que informam a transformação da política urbano-regional nos moldes da governança metropolitana interfederativa. Ao longo da história político-institucional brasileira percebe-se que a forma de agenciamento da escala metropolitana variou de acordo com o modelo de desenvolvimento econômico e alinhamentos conjunturais, não necessariamente atentos à justiça socioespacial como valor finalístico.

Um segundo diagnóstico crítico parte da constatação da perpetuação da desigualdade socioterritorial ao longo do desenvolvimento urbano-regional no Brasil. O direito à cidade metropolitana (direito à metrópole), estamos autorizados a inferir, não emerge, nesse cenário como a causa e objetivo determinante das políticas metropolitanas. Dessa forma, na metrópole de luz e sombra, como lembra a metáfora de Milton Santos, as condições para contínua reprodução do capital estão iluminadas, enquanto os problemas sociais crônicos ligados, sobretudo, ao acesso à terra e aos direitos sociais seguem obscurecidos.

É por essa razão que, grosso modo, pode-se afirmar que a *metrópole institucional*, aquela que é desenhada pela legislação e traduzida formalmente nos arranjos de poder formados desde a década de 70, não corresponde à *metrópole vivida*, aquela que de fato existe e determina a forma como os modos de vida se desenvolvem nas cidades.

O Estado brasileiro – embora se observem transformações na forma de sua atuação desde o regime tecnoburocrático centralista [regime militar] – privilegiou um

projeto político centrado na produção econômica em detrimento da reprodução social. Essa opção política – que, obviamente, não depende apenas dos atores públicos, mas de sua interação (amiúde na forma de captura institucional ou informacional) com os agentes privados, sobretudo do mercado – gerou um espaço metropolitano comprometido pelas contradições socioespaciais e ambientais (KLINK, 2013:105). A prevalência conferida ao crescimento econômico se manifestou de forma seletiva em alguns espaços-polo, sem que isso repercutisse em irradiação de efeitos/externalidades positivas nos espaços periféricos. A agenda de redistribuição e coesão espacial, associada ao direito à cidade (real e não à cidade fictícia, cidade-município) foi relegada, assim, ao segundo plano, agravando um quadro de “metropolização *ex-post*”, marcado pelas contradições socioespaciais e ambientais que vinham se acumulando, desde os anos 1930, com o crescimento das grandes cidades brasileiras (KLINK, 2013).

Muito embora determinados avanços devam ser reconhecidos, o ambiente macroinstitucional e político dos últimos doze anos não desencadeou uma agenda mais consistente para a governança metropolitana. Pode-se elencar melhorias no campo de *financiamento de políticas públicas* como (i) a retomada de intervenções estatais em áreas afetas ao planejamento e gestão das cidades como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e, ainda, na *construção de novo arcabouço jurídico* para nortear a área de desenvolvimento urbano-regional, como, por exemplo, (i) o setor de tratamento de resíduos sólidos e o de saneamento básico, ambos com Planos Nacionais, (ii) a Lei Federal dos Consórcios Públicos de 2005, que reforçou os mecanismos jurídicos que estruturam as entidades metropolitanas e (iii) os mecanismos que institucionalizam o acesso à informação e participação popular.

Nada obstante, do ponto de vista dos projetos políticos, das agendas de governo e do marco normativo, evidencia-se a continuidade da desarticulação entre a escala urbano-regional e as exigências do direito à metrópole. Essa fragmentação também encontra justificativa na impossibilidade de suficiência da escala local para realização do projeto de reforma urbano-social, na forma como desenhou a opção municipalista da Constituição de 1988, que, em seu art. 182, especialmente, manteve, de certa forma, a política urbana como “refém” de uma única escala: a municipal:

Considerando-se os desafios reais para viabilizar a função social da cidade, na escala da metrópole, os obstáculos apenas se agravaram. A maioria das cidades não se articulou em torno da definição de metodologias e índices urbanísticos comuns a serem usados no plano diretor, o que fragilizou a capacidade de garantir um controle social mínimo sobre a atuação e organização do mercado imobiliário em escala urbano-metropolitana. Por sua vez, o mercado imobiliário, após a ruptura do sistema de regulação monetária de Bretton Woods e o aprofundamento da globalização financeira, ganhou, principalmente a partir da emergência

das novas engenharias financeiras (securitização, emergência dos mercados secundários) e da crescente confluência entre mercado imobiliário e financeiro, capacidade de articular as diversas escalas e circuitos econômicos, desde o regional-metropolitano até o nacional-global (Shimbo, 2010; Royer, 2009; Gotham, 2009). (KLINK, 2013:97)

Esse processo de agenciamento da escala metropolitana pelo processo produtivo reforça as centralidades já existentes e, conseqüentemente, determina um modelo de produção atomizada do espaço. Dessa forma, a diversidade produtiva e a diversificação social se restringem às porções centrais dos arranjos, que estabelecem relações verticais com outras aglomerações e centros da região/país/mundo, sem inserir a totalidade do conjunto na mesma dinâmica (MOURA, 2012:13). Os municípios polo, via de regra, são os que atraem os grandes investimentos de capital e infraestrutura e as demais localidades da rede contingenciam os processos de reprodução da pobreza, através da precarização de bairros, irregularidades fundiárias, ausência de serviços urbanos, dentre outros. Essa lógica reforça a escala metropolitana como o lugar da verticalização (centralidade – periferia), ao invés da horizontalidade (multiplicação das centralidades).

O encurtamento de horizontes na repolitização da escala metropolitana é também enfatizado pelo abandono da agenda da função social da propriedade e da cidade como mote primordial das políticas de planejamento e sua substituição por políticas fragmentadas, ou planejamento de exceção (VAINER, 2007, 2011), sustentadas pela lógica das parcerias público-privadas e engenharias financeiro-institucionais em torno de projetos de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais, principalmente a partir da aprovação do PAC e do MCMV (ROLNIK; NAKANO, 2011).

Essa espécie de contradição na *metrópole vivida*, marcada pelo acesso e distribuição desigual dos recursos de infraestrutura urbana, é agravada no contexto de retomada de investimentos nas grandes cidades em que as áreas metropolitanas são alçadas a pivôs dos investimentos do setor privado e dos governos estaduais e federal para execução de grandes projetos urbanos e operações urbanas consorciadas.

De um ponto de vista crítico, os GPUs e as OUCs acabam quase sempre associados à elitização dos espaços melhor localizados (acessibilidade), segregação socioespacial e espraiamento (suburbanização) do crescimento urbano. O Estado, vários níveis, é muitas vezes conivente com esses processos, já que participa economicamente dos GPUs na condição de regulador, prestamista e investidor direto, embora na qualidade de avalista dos lucros privados (SOMEK; GASPARG, 2012:137).

Esses instrumentos de parceria público-privada integram as estratégias para alavancar a escala metropolitana, agenciando o lugar urbano-regional em benefício dos espaços econômicos, ligados à esfera de produção e acumulação, reestruturando os espaços vividos de forma hierárquica. Para tanto, são mobilizadas novas justificativas

e novos processos de legitimação para associação entre o capital privado e o Estado, além de criarem novas formas de planejamento e práticas específicas (OLIVEIRA, 2012).

Dessa análise, concordando com a divisão elaborada por Heloísa Costa (2012), três variáveis de desigualdade demandam distintas respostas de planejamento e gestão na escala urbano-regional: (1) desigualdades sociais que se manifestam nas diferentes rendas, acesso à saúde, educação, consumo, oportunidades em geral; (2) desigualdade entre os municípios em relação à capacidade financeira que reflete sua posição na divisão espacial/territorial do trabalho; (3) distribuição desigual de centralidades e oportunidades no território.

A escala regional recoloca-se, portanto, na agenda teórica e política tanto pela sua compreensão como uma *localização estratégica da atividade econômica* quanto como uma escala para *integração da sociedade civil* (MOURA, 2012:11). Dessa tensão descrita interessa, sobretudo, perquirir em que medida as inovações institucionais e normativas podem contribuir à produção democrática do espaço metropolitano e a horizontalidade entre os agentes envolvidos.

Essa breve descrição do cenário de disputa pela escala metropolitana demonstra ao menos, três processos paradoxais:

- as desigualdades socioterritoriais se agravam no contexto metropolitano, mesmo que essas áreas tenham sido alvo de crescentes investimentos econômicos e políticas estatais, confirmando o diagnóstico da metrópole incompleta (Milton Santos), da metropolização *ex post* (Raquel Rolnik), da metropolização periférica (Norma Lacerda), da periferização dos arranjos urbanos regionais (Rosa Moura);
- a incompatibilidade entre a metrópole institucional e a metrópole vivida permanece e se agrava, desafiando as recentes inovações legislativas do ponto de vista da efetividade;
- segundo as regras do jogo (Constituição de 1988 e Estatuto da Metrópole) os estados são os entes competentes para instituição de regiões metropolitanas e os principais instrumentos de planejamento urbano-regional são efetivados por leis estaduais. Criou-se uma escala metropolitana, mas não um novo ente federativo e, dessa forma, corre-se o constante risco de preponderância dos estados e/ou municípios polo (centralidades), a despeito dos municípios periféricos.

O desafio às estratégias de institucionalização normativa confirmada pelo novo EM está recolocado. E, portanto, algumas questões precisam ser enfrentadas, de pronto:

- Qual projeto de metrópole o modelo de governança interfederativa proposto pelo novo EM privilegia?
- Quais são os interesses em disputa na repolitização da escala metropolitana?
- A formulação de um novo modelo de governança interfederativa para as regiões metropolitanas reforça a luminosidade dessa escala como espaço privilegiado do desenvolvimento econômico, ou poderá reequilibrar essa dinâmica, tirando o véu que recobre os problemas sociais, garantindo horizontalidade entre os agentes na produção desse espaço?

Parte-se, aqui, da necessidade de articular a governança interfederativa nas RMs com o direito à cidade nas metrópoles, assumindo um lugar claro na disputa pela escala urbano-regional. Para tanto, cabe testar como as recentes inovações legislativas e os novos arranjos institucionais respondem às pautas da reforma urbana, aproximando ou afastando o planejamento dos desafios concretos de efetivação de direitos fundamentais, sob dois vieses: a) no que diz respeito à produção do espaço metropolitano, em que medida o novo EM se adéqua aos apelos de gestão democrática; b) no que diz respeito à apropriação do espaço metropolitano, de que forma as inovações do EM avançam no sentido de uma função social do espaço metropolitano?

Trata-se, aqui, de interpretação tanto sobre a nova governança interfederativa mediante análise do interesse comum metropolitano e do arranjo institucional de poder quanto sobre a gestão dos instrumentos executórios das funções públicas de interesse comum e da ordenação do solo metropolitano.

Antes de dar seguimento à aplicação desses testes críticos, todavia, faz-se necessário aclarar qual é o conceito de *região metropolitana* a que se dirige esta de reflexão. Uma ressalva conceitual: a “fórmula” jurídico-institucional metropolitana não pode ser simplesmente imposta por leis ou decretos, sob pena de gerar distorções profundas e ainda mais problemas de várias ordens, mas deve ser construída e amplamente negociada para assim ganhar a necessária legitimidade social e política que lhe dê suporte (FERNANDES, 2013:18).

Segundo o novo EM, a definição de RM associa os conceitos de *aglomeração urbana* (AU) com o de *metrópole* (M), ambos aclarados no mesmo art. 2, incisos VII, I e V, respectivamente. Dessa forma, dispõe que região metropolitana é a “aglomeração urbana que configure uma metrópole”, sendo esta definida como “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” e, aquela (AU) como “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais

Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”.

Ao assim fazê-lo, o novo diploma normativo acerta em consolidar uma definição material, para além do formalismo de sua instituição legal. Dessa forma, a configuração de uma RM passa a demandar complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas entre os municípios. Caso fosse aplicado o critério, mudaria drasticamente o quadro das atuais metrópoles no Brasil.

Sem dúvida, a busca da definição da metrópole com base em um conceito elaborado e mensurado empiricamente representa um avanço louvável. *A sua aplicação implicaria em assumir que o Brasil não contaria com as atuais 78 unidades urbanas institucionalizadas através de leis federais ou estaduais (entre regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas), e estas provavelmente não contariam com os 1308 municípios que atualmente as compõem, mas haveria uma reconfiguração desse quadro, levando a diminuição das regiões metropolitanas e dos municípios que as integram. Inclusive no estado da Paraíba, onde 67% dos municípios fazem parte, hoje, de alguma região metropolitana. Em Santa Catarina, onde 100% dos municípios estão em regiões metropolitanas.* (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES, 2015) (g. n.)

De acordo com o último estudo do IBGE sobre a rede urbana brasileira (Região de Influência de Cidades 2008) o Brasil conta com 12 metrópoles, compostas por aproximadamente 172 municípios. Trata-se de um quadro bastante distinto daquele desenhado pela definição das leis estaduais, onde, por exemplo, se encontra ao mesmo tempo São Paulo, com seus 19,6 milhões de pessoas ou 10% da população do Brasil, e a região metropolitana Sul do Estado de Roraima, com população de pouco mais de 21 mil habitantes (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES, 2015).

A despeito do relativo avanço proposto pelo Estatuto, alguns aspectos destacamos que não houve a preocupação de constituir sólidos critérios também para identificar o *território funcional* de cada metrópole, compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interdependência no plano da produção, do mercado de trabalho e da vida coletiva (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES, 2015). Iguamente, pouco se avançou em algum meio de revisão/adaptação do hipertrofiado quadro metropolitano oficial criado através da proliferação das RMs nos Estados. Por fim e como conseqüente, inexistente previsão de um órgão de controle para limitar o casuísmo da regulação em cada estado da federação.

E, para agravar o contexto de fragmentação institucional das RMs já instituídas, a nova Lei só obriga a “observância do conceito” de região metropolitana para as leis complementares estaduais que instituírem regiões metropolitanas *após* a entrada

em vigor do Estatuto, ou seja, após 13 de janeiro de 2015 (§2º, art. 5º). Ocorre que o Brasil já conta com mais de sessenta unidades institucionalizadas e que não são obrigadas a serem redefinidas em razão da lei e podem permanecer absolutamente ineficazes na promoção de uma gestão metropolitana cooperativa. Somente em 2015, antes da publicação do Estatuto da Metrópole, entraram em vigor mais 5 regiões metropolitanas (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES, 2015).

Fica evidenciado, dessa forma, que a disputa sobre o que é uma RM e em quais territórios se deverá aplicar os novos instrumentos previstos pelo EM, irá se desenrolar na esfera da política, na práxis conflituosa de efetivação dos mecanismos legais, assim como vem ocorrendo com o Estatuto das Cidades.

2 O direito à produção do espaço metropolitano: avanços e limites da gestão democrática do modelo interfederativo para as RMs

Há relativo consenso quanto ao divórcio entre os processos socioespaciais de formação de espaços metropolitanos no Brasil e a metropolização institucional. Essa cisão entre as dinâmicas socioespaciais e a criação jurídico-institucional denotam a fragilidade da gestão metropolitana no país, no momento em que o movimento expansivo da economia traz consigo um processo de reterritorialização dos espaços marcado mais por sua fragmentação, do que pela construção de um projeto de metrópole que favoreça a democracia urbana.

As regiões metropolitanas (RMs) brasileiras estão longe de alcançar um “estado da arte” mínimo que assegura a gestão e governança metropolitanas, conforme demonstram as recentes pesquisas elaboradas pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e Observatório das Metrópoles. A pergunta sobre como se relacionam politicamente a sociedade e o Estado para manter o sentido de uma produção do espaço urbano-regional que atenda as exigências da cidadania metropolitana está em aberto.

Curiosamente, observa-se que a despeito do cenário de inefetividade da regionalização e esvaziamento dos instrumentos de gestão e ordenação territorial urbano-regionais (COSTA; TSUKUMO, 2013), o processo de metropolização institucional continua se desenvolvendo largamente, com a criação de novas RMs país afora. Fato extremamente constrangedor marca esse descompasso: no mesmo dia da sanção do Estatuto da Metrópole pela Presidência da República, o governador do Paraná sancionou quatro leis complementares (184/2015 a 187/2015) criando novas regiões metropolitanas no Estado, nomeadamente Campo Mourão, Cascavel, Toledo e Apucarana. Não houve sequer preocupação em conferir se as unidades se enquadravam nos novos parâmetros estipulados pela lei federal (MOURA; HOSHINO, 2015).

Por essas razões, urgente se faz pontuar uma hermenêutica crítica do novo regime de governança metropolitana deflagrada pelo novo EM, mediando-a do ponto de vista da efetivação do direito à cidade na metrópole. Passa-se, dessa forma, a abordar os principais pontos relativos à governança interfederativa, elegendo-se o *interesse comum metropolitano* e o *arranjo institucional* de poder como foco analítico.

Antes, contudo, um alerta deve ser ventilado: o debate sobre o reescalamento urbano-regional deve ser realizado no bojo do conjunto de reformas estruturais do Estado brasileiro, como a reforma política, a reforma fiscal e reforma administrativa. A prioridade da escala metropolitana para institucionalização da governança tem impactos políticos que desafiam (i) a *revisão do modelo federativo brasileiro* e o modelo de *repartição de competência entre os entes federados* no que tange às funções públicas de interesse comum, (ii) o *modelo de administração pública municipal* que desde a Constituição de 1988 marca a disputa entre o localismo municipalista e a regionalização de interesses locais, (iii) os formatos de *financiamento e repartição de receitas tributárias* para execução das políticas públicas, (iv) os *mecanismos tradicionais de prestação dos serviços públicos* (concessões, consórcios, parcerias público-privadas) e (v) os *modelos tradicionais de participação popular nos espaços e decisões públicas*, que passam a exigir outros formatos.

Nos próximos itens se buscará delinear, tentativamente, as respostas que o novo EM oferece para as seguintes questões: (i) *o que se governa?* (ii) *quem governa?* e (iii) *quem controla o governante?* – na produção do espaço metropolitano. Um esforço de sistematização crítica inconclusivo, com o fito de instigar o debate e a reflexão atuais.

2.1 O que se governa? O interesse comum metropolitano e as FPICs

Nas RMs o que se governa são as *funções públicas de interesse comum* (FPICs). Para desvendar os desafios relativos à titularidade e a prestação das FPICs, importa seguir a trilha tanto: a) do *regime federativo brasileiro e repartição constitucional de competências para as RMs*; quanto b) da *conceituação de FPICs e sua construção jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal (STF)*.

No que tange ao primeiro tópico, ressalte-se que a partilha de poder do Estado brasileiro em três níveis, operada pela Constituição de 1988, conferiu aos entes federados uma autonomia que deve ser compreendida em dois sentidos principais: (i) em determinados assuntos eles são amplamente independentes uns dos outros; (ii) em outros temas pode-se identificar uma relativa interferência dos territorialmente mais abrangentes sobre os territorialmente menores, protegidas algumas esferas de reserva. Nesta repartição é que se apoia a teoria tradicional sobre as competências privativas

ou exclusivas, em face das chamadas competências legislativas concorrentes e materiais comuns.

No entanto, para as regiões metropolitanas, a história constitucional brasileira aportou particularidades para sua concepção e administração. Originalmente, a Constituição de 1967 alocava a instituição de regiões metropolitanas (RMs) entre as competências da União, conforme previsto no art. 157, §10, conteúdo que, todavia, migrou, nas reformas subsequentes, para o art. 164:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Com base em tal prerrogativa, foram estabelecidas, ainda sob a égide do regime militar, as primeiras RMs do país (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), por meio da Lei Complementar n. 14/1973. A Lei Complementar n. 20/1974, ao reorganizar o território nacional, criou, igualmente, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, permanecendo o rol inalterado até a transição política que resultou na Constituição da República de 1988. Nela, podem-se observar importantes inovações quanto à matéria, agora insculpida no art. 25, §3º:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§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.

A despeito do nítido viés municipalista adotado pela nova Carta Magna, seu influxo não pareceu reformular o papel apassivado dos municípios no que respeita ao processo de *instituição* das unidades territoriais regionalizadas (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões). Já sob a antiga Lei Fundamental elucidava-se:

Para logo se vê, portanto, que a norma originariamente disposta pela Constituição de 1967, consubstanciada no artigo 164 da que lhe sucedeu, expressa uma modalidade de relacionamento não voluntário, mas compulsório, entre unidades político-administrativas nas regiões metropolitanas. Quando as unidades político-administrativas se relacionam em função de vínculo voluntário, a qualquer momento poderá ser rompido o acordo entre elas estabelecido (...). No que respeita, porém, ao novo tipo de relacionamento gerado pela disposição constitucional, a sua compulsoriedade originária implica que não possa ser rompida a associação que

surge entre as unidades político-administrativas. (...) Pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que os municípios integrantes de uma região metropolitana apenas adeririam voluntariamente a uma associação de atividades, em vista das necessidades metropolitanas, na medida em que tivessem plena consciência da grandiosidade da sua problemática. Como tal não ocorre, em face dos diferentes níveis de consciência social dos poderes políticos municipais (...) advém a disposição cogente da Constituição (...). (GRAU, 1974:104-105)

O excerto remete ao fato de que processo de municipalização no Brasil foi historicamente qualificado como uma conquista democrática. Os receios relacionados ao fortalecimento da escala metropolitana estão, portanto, tradicionalmente relacionados à possibilidade de um enfraquecimento do poder local – espaço privilegiado de mobilização e organização social e política – e, com isso, da própria democracia (KLAUS, 2012:90). Ainda que a centralização de poder político seja uma clássica estratégia de governos autoritários, é equivocada a interpretação de que centralização signifique necessariamente autoritarismo e descentralização democracia. É necessário contextualizar as condições nas quais o exercício dos poderes acontece. Ao encarar a pluralidade de arranjos institucionais em diferentes escalas, não se propõe tirar o poder dos Municípios, mas inseri-los na dinamicidade que o federalismo brasileiro exige. Um conhecido efeito negativo da ação desarticulada dos entes federados foi o ambiente de competitividade estabelecido entre eles. A autonomia entendida como independência promoveu uma permanente guerra fiscal e a flexibilização de normas de uso e ocupação do solo (“guerra urbanística”) para atrair empresas e estimular o desenvolvimento local, independente do impacto que isso geraria sobre os entes “adversários”. Tudo isso aconteceu e acontece sem ampla compreensão dos efeitos nocivos a médio e longo prazos da competitividade. Ademais, a incoerência entre dimensões de problemas e escalas oficiais de organização territorial faz com que as políticas econômicas e sociais sejam compartimentalizadas, sem um mínimo de articulação.

Nesse sentido, muito embora hajam avançado os mecanismos de cooperação e consorciamento entre entes públicos nos últimos anos, pouco se alterou na lógica da instituição forçosa e unilateral das unidades territoriais regionais: a integração compulsória seguida de cooperação forçosa. Os entes locais permaneceram, na transição constitucional de 1988, coadjuvantes desse processo, sendo integrados compulsoriamente, já não pela União, mas pelos Estados-membros, sem grande possibilidade de opinar previamente sobre tal medida. É o que se infere da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em dois emblemáticos julgados:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, §1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões

metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25, §3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirarse o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, 'ut' art. 18, §4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e 'periculum in mora' caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, 'ex nunc', a vigência do parágrafo §1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do §1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

(STF – ADI: 796 ES, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 02/02/1998, Tribunal Pleno)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. – A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. – Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. – ADIn julgada procedente.

(STF – ADI: 1841 RJ, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 01/08/2002, Tribunal Pleno)

Assente, portanto, na Suprema Corte o entendimento, em certa medida problemático, segundo o qual a inserção de municípios nas unidades regionais prescinde de consulta tanto às suas populações quanto aos seus poderes executivo e legislativo. Destarte, não surpreende a senda trilhada pelo STF na ADI 1.842/RJ, neste tópico, promovendo uma conciliação hermenêutica entre autonomia municipal e integração metropolitana:

(...) 3. Autonomia municipal e integração metropolitana.

A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. *O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).* O interesse comum inclui

funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...)

(STF – ADI: 1.842 RJ, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno)

Na decisão em comento, percebe-se a centralidade da noção de *interesse comum* como chave de leitura para o enquadramento jurídico da questão metropolitana, justificadora dos deslocamentos de competência e autoridade em curso. Por esta razão, imprescindível explorar a categoria analítica das funções públicas, cujo planejamento e execução são o sentido primordial e o objeto da gestão integrada supramunicipal.

Embora seja o Estatuto de edição posterior ao julgamento da ADI 1.842/RJ, há confluência e alinhamento entre os conceitos manejados em ambos. Tanto assim que a política de saneamento básico permite bem ilustrar a *mens legis* no tocante às FPICs:

(...) 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico.

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. *Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões*, nos termos do art. 25, §3º, da Constituição Federal. (...) A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. (...)

(STF – ADI: 1.842 RJ, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno)

Aqui, o *interesse comum* surge conformado pela natureza supra, ou melhor, transmunicipal de determinado serviço público, cuja prestação, em todas as fases, se acha condicionada por fatores geográficos (hidrológicos, geológicos, topográficos, etc.) e antrópicos (morfologias de urbanização e ocupação territorial) que ultrapassam

a escala fictícia da municipalidade (e do *interesse local*) enquanto fronteira político-administrativa. Ao passo que espelha a cidade real, sociológica, espaço vivido, o interesse comum (partilhado não apenas pelos entes federados, mas também pelos cidadãos metropolitanos que neles habitam) atrai as competências executivas correlatas para outra esfera.

Digno de nota, nesse horizonte, o caso do ordenamento territorial metropolitano. Na contramão do que se tem, amiúde, advogado, as funções públicas de interesse comum não se restringem à prestação de serviços, mas englobam outras atividades estatais como o ordenamento territorial e, por isso mesmo, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado a que faz menção o Estatuto da Metrópole tem, como conteúdo mínimo, entre outros aspectos, o macrozoneamento da unidade territorial urbana (art. 12, §1º, II). Mais do que, tal leitura já se extraía do art. 30, VIII da Constituição de 1988, na ressalva que o dispositivo insere à competência municipal, com a expressão “no que couber”:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII – promover, *no que couber*, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

O constituinte tão somente explicitou a necessária coesão dinâmica, sistematicidade e transescalaridade do ordenamento territorial, que deve compatibilizar (*deve*, e não *pode*, porque de poder-dever se trata²) diversos níveis de planejamento e gestão, entre eles o urbano-regional. Não se olvide o lúcido alerta de Alaôr Caffé Alves, neste quesito:

(...) a ‘função pública’ que não implica apenas a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, mas também a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de fundos etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.). As funções públicas não correspondem apenas às determinações de direito subjetivo público, mas também aos deveres das autoridades para com as comunidades integradas, realizando o binômio ‘poder-dever’ (...). (ALVES, 1999:184)

² “Vigora no direito urbanístico um princípio da coesão dinâmica de suas normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados. Assim sendo, o planejamento deixa de ser uma faculdade para converter-se em uma obrigação do Poder Público” (PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 244).

Ampliar a escala de gestão das FPICs, por certo, é uma das apostas atuais para alavancar a eficiência (art. 37, *caput*, CF/88) da atividade administrativa (na dimensão também dos controles) e assegurar, na hipótese de delegação dos serviços públicos, a sua adequada prestação quanto às condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade e modicidade das tarifas (art. 6º, §1º da Lei 8.987/1995).

Reflexo necessário desse reescalonamento das políticas públicas e das funções estatais, ou, como se queira, imperativo da verdadeira extensão da faixa de interesse da população atingida por tais fatores, é a reorganização das titularidades para prestação dos serviços de interesse comum a elas vinculados. Elaborando sobre as bases fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, razoável asseverar que o novo quadro jurídico não admite a concentração de poderes sobre o território metropolitano nas mãos de um único ente, em geral o Estado-membro (na lógica convencional reducionista de que toda atividade supra ou intermunicipal passaria à competência exclusiva estadual), mas impõe gestão compartilhada e equilibrada entre os diversos entes federados. *In verbis*, afere-se da ADI 1.842/RJ:

(...) 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.

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

(STF – ADI: 1.842 RJ, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno)

Nessa toada, as funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de uma entidade territorial, criada por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

O conceito cunhado pela jurisprudência da Suprema Corte deve, pois, ser articulado com a noção trazida pelo novo EM, que define as FPICs como *política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes* (II, art. 2º). O conceito revela que as FPICs não se restringem aos serviços públicos *stricto sensu*, antes envolvem atividades/funções específicas de forma integrada. O serviço público faz parte desse conceito, mas não se confunde com ele. Por exemplo, a FPICs relativa aos resíduos sólidos tem como serviço público a coleta de lixo, mas não se confunde com ela, envolvendo também a forma de tratamento e disposição dos resíduos sólidos e, em especial, sua vinculação a uma instância prévia de planejamento e ordenamento territorial (ordenamento este que é também uma FPIC, em si mesmo). Em suma, pode-se, em linhas gerais, organizar a seguinte leitura sistemática do paradigma hodierno:

- 1) A entidade regional metropolitana, que não é ente federado, exerce titularidade delegada das FPICs, cuja titulação originária pertence ao estado instituidor e municípios partícipes de forma compartilhada.
- 2) As competências constitucionais para gestão metropolitana são, em sua maioria, concorrentes e comuns.
- 3) É equivocada a interpretação de que centralização política e institucional signifique necessariamente autoritarismo e a descentralização da democracia.
- 4) Os municípios se integram compulsoriamente às RMs instituídas pelos estados, desde que caracterizada a necessidade de gerir funções públicas de interesse comum.
- 5) O STF decidiu também que a competência legal regional-metropolitana dos Estados-membros deve envolver necessariamente a participação dos Municípios, mesmo que de forma não paritária.
- 6) As FPICs devem ser definidas levando em conta a interdependência, a contiguidade territorial e a comunhão recíproca de atividades estatais de interesse comum.
- 7) As FPICs não são serviços públicos, são conceito mais amplo que envolve atividades/funções específicas de forma integrada, incluído o ordenamento territorial como função-base a lastrear e orientar a gestão das demais.

2.2 Quem governa? Interfederalismo à brasileira e arranjos institucionais

Que a gestão metropolitana demande uma “dimensão institucional” própria é fato incontroverso. A experiência e a literatura têm demonstrado os limites do consorciamento e da cooperação voluntária, sobretudo num quadro de enraizado patrimonialismo em que a burocracia estatal e os cacicados políticos, não raro,

enxergam os municípios como feudos. Se isso ocorre nas cidades-polos de influência regional, quem dirá nas periféricas. É cediça, destarte, a premência por estabilizar as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões como unidades territoriais permanentes de planejamento e não como estruturas episódicas e fragmentadas por serviço. Mesmo porque cada consórcio em operação requer um arcabouço gerencial que encarece, na conta final, todo o serviço e não favorece a integração. Aliás, estudos contemporâneos apontam esta como a mais agravada fragilidade dos esforços envidados e dos esquemas institucionais, nos moldes atuais.

Ao regular o exercício da governança interfederativa o novo EM requer o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (IV, art. 2º). Para tanto, oferece uma resposta institucional que combina criação de nova instância de poder, com exercício delegado de competência dos entes federados.

À luz da experiência brasileira, essa tarefa parece ser hercúlea. O novo regime legal, contudo, aposta que para as futuras RMs (num país que já conta com mais de 60!) a estrutura institucional básica deve contar com os seguintes órgãos (art. 8º):

1. instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
2. instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
3. organização pública com funções técnico-consultivas; e
4. sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Segundo relatório apresentado pelo IPEA, *40 anos de Região Metropolitana no Brasil* (2013), os arranjos institucionais existentes apresentam baixo impacto de efetividade. Retira-se, desse estudo, dados que desafiam a consolidação da estrutura e aparato institucional da entidade de governança idealizada pelo EM. Senão, veja-se:

- apenas 47% das RMs contam com instância exclusiva de gestão; apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído legalmente;
- 73% possui fundo legalmente instituído, mas 60% destes fundos nunca foram alimentados;
- 80% possui conselho deliberativo instituído, mas apenas 33% prevê a participação da sociedade civil, e dois terços não tiveram reunião no último ano; e
- somente um terço das RMs possuem, ou estão elaborando, seus planos metropolitanos.

Apesar de haver casos em que ocorre formalização/institucionalização de alguns dos elementos exigidos pelo EM, não há, de fato, a tradução disso num sistema de operação e execução continuada das atividades e funções dessas entidades metropolitanas. Ressalta-se que essa questão pode ser agravada, uma vez que as determinações institucionais elencadas pela nova lei não se aplicam às RMs já constituídas (§2º, art. 5º).

Uma estratégia jurídica adotada pelo novo regime legal pode, sem grandes esperanças, minorar esse quadro. Através do conceito de *gestão plena*, o novo EM cria uma determinação comum para todas as RMs que queiram participar do regime de apoio de recursos federais.

Segundo rege o inciso III, do art. 2º do EM, gestão plena é a condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º (os 4 elementos institucionais acima citados) e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual. Em seguida, no artigo 14, o EM condiciona o apoio da União à governança interfederativa em RM ou em AM, à existência de gestão plena na respectiva unidade territorial urbana.

Esse mecanismo de política legislativa pode contribuir, a médio e longo prazo, para adequação das RMs já constituídas às estruturas de governança exigidas pelo novo EM.

2.3 Quem controla o governante? Desafios para a cidadania metropolitana e instrumentos de controle social

Um dos principais desafios para instituição da cidadania metropolitana diz respeito aos mecanismos de efetiva participação da sociedade civil nas instâncias de poder da entidade metropolitana. Embora o novo EM não tenha trazido inovações absolutas para a governança democrática na metrópole, não abordando iniciativas como o recorte territorial e não administrativo dos formatos participativos, por exemplo, pontos positivos podem ser destacados e outros problematizados.

A previsão de obrigatória representação da sociedade civil na instância colegiada deliberativa da governança metropolitana é avanço a se comemorar (II, Art. 8º). Pontua-se esse tópico em específico uma vez que ele representa uma mudança da lógica que se perpetua no Brasil de conselhos com participação popular e de entidades sem caráter deliberativo, como o são os conselhos das cidades. Contudo, os desafios para sua eleição e composição permanecem abertos às regulamentações casuísticas por cada RM. Há que se prestar muita atenção na metodologia que irá descrever esse processo eleitoral e confirmará os grupos de interesse a serem representados, uma vez que o formato territorial da administração metropolitana exige preocupações de representatividade adequada especialmente.

Contudo, no geral, os mecanismos e instrumentos de participação da sociedade são todos consultivos e de baixa efetividade, reduzindo-se a realização de audiências públicas e debates nos municípios envolvidos. Não são previstos a criação de conselhos das cidades nem a realização de conferências para a escala metropolitana no EM. A única exigência mais ousada diz respeito ao Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), que, segundo o EM, deve ser aprovado pela instância deliberativa

colegiada da governança interfederativa da metrópole, que, como visto, deve prever a participação de representantes da sociedade civil (inciso II, art. 8º).

Também, o reescalonamento administrativo das políticas públicas de interesse comum exige a mesma adaptação escalar das instâncias de controle, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas.

3 Conflitos na apropriação do espaço metropolitano e a função social da metrópole

A apropriação do espaço metropolitano, gerida e planejada pelos arranjos institucionais de poder acima estudados, deve garantir o cumprimento da função social *da e na* região metropolitana. O controle da apropriação do espaço urbano-regional pela governança metropolitana interfederativa não pode se confundir com a mera estatização da gestão, num modelo que fecha o processo de execução das funções sociais (gestão e prestação das FPICs e do PDUI, p. ex.) na burocracia gerencial do Poder Público. O modelo de governança metropolitana proposto pelo novo regime legal deve respeitar o princípio da gestão democrática (V, art. 6º do EM), além de participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum (V, art. 7º do EM).

Conforme dispõe o art. 1º do EM os instrumentos de governança interfederativa são (i) a gestão e a execução das FPICs, (ii) o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e (iii) outros instrumentos citados pela lei, como as operações urbanas consorciadas interfederativas, as parceria público-privadas e consórcios públicos.

Neste ponto do relatório se descreve o formato de apropriação do espaço metropolitano mediante análise dos instrumentos de governança metropolitana voltados à execução e planejamento das FPICs, além dos mecanismos dispostos para seu financiamento. Dessa forma, serão apresentados e discutidos (i) os instrumentos de prestação das FPICs (concessão, consórcio, PPPs, etc.); (ii) os mecanismos de financiamento dessas políticas públicas e (iii) os planos de desenvolvimento e ordenação territorial.

3.1 Instrumentos de prestação das FPICs

Conforme dispõe o novo EM as funções públicas de interesse comum deverão ser prestadas por instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, tais como as (i) operações urbanas consorciadas interfederativas; (ii) as zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade); (iii) consórcios públicos; (iv) convênios de cooperação; (v) contratos de gestão; (vi) compensação por serviços ambientais ou

outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e (vii) parcerias público-privadas interfederativas (incisos IV ao X, do art. 9º).

O IPEA, em pesquisa realizada em 2014, *Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*, analisou a prestação das FPICs específicas em 14 arranjos metropolitanos no país, escolhidos por serem os representativos de RMs funcionais. A análise priorizou o formato da execução e a efetividade dos instrumentos a partir de FPICs determinadas.

Para a função pública transporte público e mobilidade urbana foi verificada existência de consórcios intermunicipais nas RMs de Goiânia, Recife e São Paulo; duas outras RMs têm ao menos um consórcio sendo estruturado, enquanto as demais (oito) não possuem nenhum consórcio para essa FPIC. O cenário se inverte para a FPIC saneamento básico, para a qual nove RMs possuem consórcios e quatro não possuem; a RM da Grande Vitória tem ao menos um consórcio intermunicipal sendo estruturado (IPEA, 2014: 29).

Também foi investigada a existência de integração modal, com a presença de cartões e passes que permitam que o usuário utilize os vários modais, e integração tarifária que, por sua vez, implica em uma tarifa única para o transporte entre municípios. O resultado encontrado mostra que apenas quatro RMs possuem integração modal (RMs de Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo) e cinco possuem integração tarifária (RMs de Curitiba, Goiânia, Grande Vitória, Grande São Luís e São Paulo). Quando verificada a ausência de integração, perguntou-se a respeito da previsão para executá-la; sendo assim, cinco RMs (de Belém, Fortaleza, Salvador, Goiânia e Vale do Rio Cuiabá) possuem previsão de implementação da integração modal. Para a integração tarifária, apenas a RM de Belo Horizonte e a Ride/DF não possuem previsão (IPEA, 2014: 30).

A pesquisa aponta como avanço tímido as experiências relativamente bem-sucedidas, ainda que pontuais e localizadas, dos consórcios públicos que tratam da gestão de resíduos sólidos, sistemas de transporte público com integração modal e tarifária e a elaboração de planos integrados de desenvolvimento metropolitano.

Além disso, a análise do ponto de vista da efetividade da prestação, levou o estudo a concluir que a depender da função pública prestada, o tipo de instrumento e formato de cooperação interfederativa irá se alterar.

Algumas FPICs e, mais que isso, alguns serviços e componentes dentro de uma mesma FPIC, mostraram-se mais afeitos à cooperação horizontal e vertical dos entes envolvidos, a exemplo dos inúmeros casos de consórcios públicos voltados para a gestão dos resíduos sólidos. Outras já trazem desafios de integração e coordenação maiores, envolvendo conflitos mais densos e complexos, cuja superação depende de mecanismos de coordenação e cooperação ainda não construídos e carentes de uma maior segurança jurídica. (IPEA, 2014)

A fragilidade da dimensão institucional da gestão metropolitana, que informa sobre os órgãos de coordenação e gestão, é refletida no baixo desempenho da maioria delas na efetividade da prestação das FPICs. Acrescente-se, ainda, que nem todos os municípios integrantes de RMs cumpriram as determinações legais constantes dos Planos Nacionais de Resíduo Sólido e Saneamento, por exemplo.

Conforme apontou o estudo do IPEA, as peculiaridades que envolvem a prestação de diferentes funções públicas, que variam quanto ao objeto, especificidades históricas, econômicas e locacionais, demandam um marco normativo que dê conta de regular essas idiosincrasias levando em conta: (i) o que é e o que não é interesse comum para fins de execução pela matriz administrativa metropolitana e (ii) qual o melhor instrumento para prestação de uma dada FPIC.

O atual cenário de debilidade administrativa dos arranjos metropolitanos gera insegurança jurídica e incerteza institucional. O novo regime legal estatuído pelo Estatuto das Metrôpoles precisa ser desenvolvido pelas entidades de governança metropolitana para dar conta desses desafios. As legislações federais concernentes às temáticas das funções públicas dirigem-se, majoritariamente, aos entes federados, uma vez que as RMs não seriam as titulares, exercendo a competência por delegação. Por essa razão, *a efetividade da prestação das FPICs irá, necessariamente, depender de um regime sólido de governança interfederativa, sustentado num arranjo institucional operante e num marco legal adequado.*

Além da dificuldade de se adequar instrumentos de execução de políticas públicas à entidade administrativa territorial que não tem autonomia de ente federado, há o estranhamento e inadequação dos mecanismos e processos tradicionais de participação popular à escala metropolitana. Segundo estudo do IPEA, em todas as FPICs pesquisadas, a participação e o controle social sobre a gestão é muito limitado, quando existente. Desde a mobilização dos atores sociais, há enormes dificuldades para atrair a participação dos cidadãos para a questão metropolitana (IPEA, 2014).

Todas essas dificuldades narradas que relatam as limitações de se criar uma estrutura administrativa compartilhada/interfederativa, correm o risco de, quando não enfrentadas, favorecer processos de captura pelos interesses econômicos, ante o quadro de ausência de participação efetiva e de instâncias de controle. Uma governança frágil e marcada pela presença de poucos segmentos sociais, mantém o planejamento e a gestão metropolitanos, não raro, a reboque de interesses privados e acabam contribuindo para a construção de uma cidade menos inclusiva, marcada pela segregação socioespacial e pela produção de um espaço urbano voltado prioritariamente para a produção de lucros e ganhos imobiliários. Como exemplifica a pesquisa do IPEA aqui referida:

Em serviços que já possuem uma forte e estruturada institucionalidade e onde o 'negócio' supera em muito a dimensão político-decisória da

gestão metropolitana, como é o caso do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, os espaços de participação são limitados e é mais provável que haja participação de acionistas que de usuários nas arenas de tomada de decisão, sobretudo porque se trata de um negócio. No caso da FPIC uso do solo, onde não há propriamente serviços compartilhados, a participação é fundamental para a sociedade contribuir com o processo que decidirá os rumos da produção do espaço metropolitano. Neste sentido, preocupa o diagnóstico de baixa participação e de uma governança marcada pela presença preponderante de atores políticos e agentes econômicos. (IPEA, 2014:520)

Neste talante, sintetizam-se algumas conclusões participais no quadro abaixo:

- 1) Há um quadro de vazios institucionais nas RMs existentes combinado às ausências ou ineficiências de políticas, planos, programas e instrumentos para prestação das FPICs, mesmo após mudança de conjuntura político-econômica e normativa.
- 2) Os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado são os mecanismos de prestação das FPICs e sua efetividade depende de um sólido arranjo institucional da governança metropolitana, sustentado num marco legal adequado.
- 3) A Lei Complementar que institui a RM e indica quais são as FPICs a serem geridas e prestadas deverá fazê-lo levando em consideração aquilo que é e o que não é interesse comum, sob pena de inconstitucionalidade por invasão de competência municipal relativa ao interesse estritamente local.
- 4) A decisão sobre qual o melhor instrumento para prestação de uma dada FPIC irá depender das características históricas, locacionais e econômicas da RM envolvida.
- 5) A governança urbano-regional frágil e marcada pela presença de poucos segmentos sociais, transforma a gestão metropolitana em refém de interesses privados e acaba contribuindo para a construção de uma metrópole menos inclusiva.

3.2 Financiamento das FPICs

O formato do financiamento das funções públicas de interesse comum irá depender da cooperação oriunda do modelo constitucional de repartição de competências. As competências comuns e concorrentes relativas às RMs se referem a assuntos que interessam aos três níveis federados e foram estabelecidas de modo a permitir a cooperação na sua regulação e promoção. Além disso, o modelo brasileiro pós-2003 de políticas econômicas e sociais combina um padrão neodesenvolvimentista de política econômica, reaparelhamento do Estado e assunção de políticas sociais

historicamente pouco representativas, com a indução federal de resultados – sem ignorar o receituário neoliberal de desburocratização, combate à pobreza, flexibilização das relações trabalhistas, interferência de agentes privados e *accountability*.

A integração vertical da União e/ou dos Estados-membros com entes menores, visando induzir alguns padrões de planejamento e de gestão, ocorre por meio de transferências voluntárias de receitas. Ainda que esse tipo de estratégia de indução vertical contribua para a obtenção de resultados positivos, ela não é suficiente para dar conta dos problemas metropolitanos que são permanentes e exigem uma gestão ininterrupta.

Conforme o regime legal estatuído pelo novo EM, o financiamento das FPICs tem como diretrizes o estabelecimento de um *sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas* e a determinação de um *rateio de custos previamente pactuado* no âmbito da estrutura de governança interfederativa (incisos III, IV, art. 7^a). O parágrafo único do mesmo artigo prescreve ainda que, para tanto, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais. Por fim, os fundos públicos foram indicados como o instrumento de desenvolvimento urbano integrado central para o custeamento das FPICs (III, art. 9^a), embora tenha sido vetada a instituição de um Fundo Nacional com a mesma finalidade.

A despeito dessas inovações legislativas, a questão do financiamento das ações e projetos metropolitanos permanece sem solução. Ainda que o repasse de recursos não onerosos para consórcios públicos já tenha um caminho trilhado (por meio de programas de aplicação de recursos da União), uma fonte estável de recursos fiscais e mesmo o financiamento com recursos onerosos ainda são lacunas legais e políticas (ROYER, 2015). A ponderação de Luciana Royer é extremamente relevante, uma vez que traz à tona diversos desafios para o custeamento das políticas públicas nas RMs. A partir de suas provações e de outras questões aqui estudadas, elencam-se alguns apontamentos a serem enfrentados:

- 1) Não há uma fonte estável de recursos para financiamento das FPICs nas RMs.
- 2) O problema da adesão dos entes federados integrantes de uma RM aos fundos não é garantida. Estudo já apontado pelo IPEA demonstra que mesmo quando instituídos legalmente, esses fundos não têm participação efetiva dos entes municipais e do estado.
- 3) Como se dará a partição de receitas tributárias entre os municípios integrantes desses entes metropolitanos?
- 4) Haverá um regime jurídico próprio para esse agrupamento ou apenas para a entidade encarregada de administrar as FPICs, que será vinculada ao estado?
- 5) Qual é a capacidade de endividamento da RM?

Em um quadro de crescente austeridade fiscal para a gestão pública, a definição do *funding* do desenvolvimento urbano integrado é primordial e desafia as boas intenções da lei [EM]. Por esse motivo, o veto presidencial aos dispositivos que criavam justamente um fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado provoca dúvidas sobre a possível efetividade do estatuto (ROYER, 2015). Nesse ponto, há concordância entre a autora e os pesquisadores do IPPUR, quando ponderam que o veto ao Fundo Nacional prejudica o desenvolvimento de um Sistema Nacional integrado de desenvolvimento metropolitano e o fomento às regiões efetivamente metropolitanas (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES, 2015).

Esse problema estrutural e generalizado pode acabar ensejando aplicação seletiva e arriscada do novo regime legal fomentando o desenvolvimento de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas interfederativas como solução de financiamento para políticas específicas. Ocorre que, como já sabido pelas experiências das grandes cidades brasileiras, esses instrumentos reiteram os problemas de desigualdade socioespacial e determinam um planejamento diferencial do território.

A 'dinâmica intertemporal das prioridades políticas', apontada como uma das razões do veto aos artigos do fundo metropolitano, é justamente um dos pontos críticos da questão metropolitana. Como resolver o ponto cego do financiamento das ações que não são prioritárias para os prefeitos, às voltas com a insuficiência de recursos próprios para os desafios locais, não são prioritárias para os governadores, e que precisam contar exclusivamente com as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, sujeitas aos contingenciamentos usuais para a composição do superávit primário? A pretensa solução, então, recai na atual panaceia dos males fiscais da gestão pública: as parcerias público-privadas. Na esteira do Estatuto da Cidade, que já consagrava essa lógica, o Estatuto da Metrópole aponta, como instrumentos de promoção do desenvolvimento urbano integrado, as parcerias público-privadas e as operações urbanas consorciadas interfederativas. (ROYER, 2015)

Ao vetar um fundo metropolitano e autorizar a execução de parcerias público-privadas e operações urbanas interfederativas, o estatuto parece abrir um flanco perigoso para um aprofundamento das desigualdades metropolitanas (ROYER, 2015). Implantar um federalismo cooperativo democrático é uma das razões de ser do Estado brasileiro após a Constituição de 1988 e o novo EM se coloca como mais um capítulo dessa história, de disputa política pela escala regional como espaço de cidadania ou de reprodução da atividade econômica.

3.3 Planos de desenvolvimento e ordenação territorial: PDUI e Macrozoneamento

A ordenação territorial é a função pública de interesse comum por excelência quando se pensa num arranjo urbano-regional. É o planejamento cooperativo e coordenado do território para suas vocações e funções de integração e justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de metropolização que pode garantir mínima efetividade da cidadania metropolitana.

O instrumento indicado pelo EM trata do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o PDUI, que deverá ser aprovado mediante lei estadual (*caput*, art. 10). A elaboração desse plano deverá ocorrer no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa que conta com representantes da sociedade civil, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual (§4º, art. 10).

No processo de elaboração do PDUI e na fiscalização de sua aplicação serão assegurados os mecanismos de gestão democrática, como as audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acompanhamento pelo Ministério Público.

O PDUI, levando em conta o conjunto dos municípios que integra a RM e abrangendo áreas urbanas e rurais (*caput*, art. 12), deverá contemplar, no mínimo:

- 1) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- 2) o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- 3) as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- 4) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- 5) a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e
- 6) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

A importância da indicação desse regramento mínimo diz respeito à compatibilização entre o planejamento regional e o municipal, uma vez que, como o próprio EM prescreve, a elaboração do PDUI não exime o Município integrante da região metropolitana da formulação do respectivo plano diretor (§2º, art. 9º). Dessa forma, ao dispor sobre diretrizes que irão regular o caráter da ordenação territorial da RM, o PDUI marca sua zona de extensão, deixando para os municípios o planejamento territorial ao nível que lhe cabe.

Como questão primordial no que toca à prestação das FPICs, a coordenação entre PDUI e os demais instrumentos como os consórcios, concessões, PPPs e OUCs deve ser precisa. O macrozoneamento metropolitano e as diretrizes previstas pelo PDUI devem ser o requisito de validade e legitimidade do formato de execução das políticas públicas, como as concessões de serviços públicos.

Ao destrinchar o que diz respeito ao comum metropolitano, o plano urbano-regional terá condição de definir o que é metropolitano e o que não é apartando os campos das esferas locais, auxiliando nos processos de prestação das FPICs para processos licitatórios adequados à conjuntura territorial respectiva.

Questão que suscita dúvidas diz respeito aos limites de densidade de regulação que pode alcançar o PDUI e o macrozoneamento tendo em vista as competências municipais de ordenação territorial. Embora, por exemplo, o EM prescreva que os municípios deverão adequar seus planos diretores ao PDUI, não resta esclarecido pelo regime legal como fica a questão de uma OUC interfederativa que, modificando parâmetros urbanísticos em diversos municípios, contaria apenas com obrigatoriedade de aprovação por lei estadual.

4 (In)conclusões: da urbanização periférica ao direito à metrópole

Todos os movimentos *supra* indicados, por conseguinte, visam dar resposta ao déficit histórico de serviços, de oportunidades, de infraestrutura, enfim, de direitos que não pode ser compreendido e atacado senão na escala regional, ao menos no contexto dos centros nodais da rede urbana brasileira. Isso porque a segregação socioespacial se dá no território metropolitano, extravasando a cidade-polo e, contudo, dela dependendo simbioticamente. A justiça social como justiça especial e tantos outros valores jus-fundamentais animam a luta pelo(s) direito(s) e exigem a atualização do próprio direito à cidade, na larga genealogia que remonta aos escritos de Henri Lefebvre da década de 1960, já como direito à(s) metrópole(s):

(...) certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização. (...) Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social. (...) Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (...). (LEFEBVRE, 2001)

Respondendo, de forma sumarizada, aos testes críticos apontados de início, podemos vislumbrar dois caminhos para se desenvolver a cidadania metropolitana no contexto do reescalamento político da escala urbano-regional.

O primeiro, relativo à produção do espaço, trata do reconhecimento necessariamente interfederativo do arranjo de governança, de forma a se criar uma estrutura de governo que seja o mais coordenada, equilibrada e descentralizada possível. E, dessa forma, teste, a todo o momento a dinâmica de forças entre os entes federados e promova a participação (deliberativa e informada) da sociedade civil. Também, nesse ponto, há que se priorizar o interesse comum metropolitano como o princípio norteador das práticas de governo, execução de políticas públicas e planejamento.

O segundo caminho, ligado à apropriação do espaço, tem como mote principal a compreensão da função social do espaço urbano-regional como diretriz conectada à ordenação do território. Nesse sentido, para realização da cidadania metropolitana que leve em conta a necessidade de justiça espacial para promoção de direitos, a ordenação territorial deve ser compreendida como a FPIC por excelência. Dessa forma, o interesse comum se “especializado” norteando a execução das funções públicas de forma a garantir maior inclusão territorial, descentralização econômica e direito à cidade.

Assim, não há como operar essas novas ferramentas jurídicas em postura de neutralidade, quando a Carta Magna as informa, desde o início, axiologicamente, tanto a partir da *dignidade da pessoa humana* (fundamento basilar da República do art. 1º, III) quanto no viés da *redução das desigualdades sociais e regionais* (objetivo fundamental do art. 3º, III). A axiologia constitucional aponta para um horizonte de embates e uma nova trincheira de lutas que abandona a urbanização periférica marginalizadora e assume a cidadania metropolitana como itinerário e agenda da reforma urbana.

From the peripheral urbanization to the Right to Metropolis: the 13,089/2015 brazilian law and the rescheduling of urban policy

Abstract: The present paper offers a tentative systematization of controversial legal aspects of urban-regional planning and administration building on Federal Act 13.089/2015 (Metropolis Statute) and the jurisprudential tradition of the Brazilian Supreme Court on the matter. From a critical standpoint, the authors argue that, although situated in the midst of a field mined by manifold conflicts of interest, the instruments of rescaling of urban policies may empower the struggles for the right to the city if operated on the basis of the social function of the metropolis and a sense of metropolitan citizenship to accomplish spatial justice beyond the fiction of the municipal territory.

Keywords: Metropolis Statute; right to the city; spatial justice; urban policy; rescaling.

Referências

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 15, Jul. 1999.

BRANDÃO, Carlos. Pacto Federativo, reescalamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2013, p. 163-174, p. 165.

COSTA, Geraldo Magela; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica: reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 1, maio 2011, p. 9-25.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. E nas metrópoles: quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência recente de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, A.C.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P.P. (Org.). *Desafios ao planejamento*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012, p. 75-94.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma Análise-Síntese: uma Proposta Tipológica para Os Sistemas de Gestão das Regiões Metropolitanas do Brasil. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: *Pensar metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.

GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. RMBH. *Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil* – Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana de 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *40 anos de Região Metropolitana no Brasil*. COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). Brasília: Ipea, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). Brasília: IPEA, 2014.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. In: *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012, p. 90.

KLINK, Joroen. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro, FRANÇA, Karla Christina Batista de (Edit.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013.

LEWANDOWISKI, Enrique Ricardo. Titularidade das funções de interesse comum nas regiões metropolitanas e nos entes territoriais assemelhados. *Revista JC*, ed. 174. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2015/02/titularidade-das-funcoes-de-interesse-comum-nas-regioes-metropolitanas-e-nos-entes-territoriais-assemelhados/>>. Último acesso em: 06 abr. 2015.

MONTE-MOR, Roberto Luís de Melo. Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária. In: RIBEIRO, A.C., LIMONAD, E.; GUSMÃO, P.P. (Org.). *Desafios ao planejamento*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012.

MOURA, Rosa. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. *Revista Eure*, v. 38, n.15, setembro 2012, p. 5-31.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago. *Estatuto da Metrópole: o que o Paraná e Curitiba têm a ver com isso?* Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/26/artigo-estatuto-da-metropole-o-que-o-parana-e-curitiba-tem-a-ver-com-isso/>>. Último acesso em: 06 mar. 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras. In: OLIVEIRA, F.L. et al. (Org.). *Grandes projetos metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 66-89.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. *Estatuto da Metrôpole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt>. Último acesso em: 07 abr. 2015.

ROYER, Luciana. *O Estatuto da Metrôpole e seu financiamento*. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>>. Último acesso em: 29 mar. 2014.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Arranjos de gestão dos aglomerados metropolitanos: reflexões e desafios. In: *Pensar metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.

SOMEKH, Nadia; GASPAS, Ricardo Carlos. Capital excedente e urbanização: o papel dos grandes projetos urbanos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 14, n. 2, novembro 2012, p. 133-146.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Dois momentos do planejamento urbano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

VAINER, Carlos B. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: *Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)*, Rio de Janeiro, 2011.

VELLOSO, Rita; WOJCIECHOWSKI, Matias John. Processos participativos no planejamento da RMBH: perspectiva e desafios na elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; DINIZ, Alexandre Magno Alves (Edit.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrôpole: a Lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 103-132, jul./dez. 2015.
