

Estatuto da Metr pole: uma nova rodada do direito   cidade no Brasil

Fernando Guilherme Bruno Filho

Mestre (PUC-SP) e Doutor (USP) em Direito do Estado. Professor da Faculdade de Direito da Universidade São Judas (SP). Diretor do Departamento de Controle da Fun o Social da Propriedade (Prefeitura de São Paulo).

Resumo: O trabalho destaca pontos considerados estruturantes da Lei Federal n  13.089/15 (Estatuto da Metr pole) para tentar demonstrar sua conexão com um conjunto de outras normas, em especial a Lei Federal n  10.257/01 (Estatuto da Cidade), que colaborem na interpreta o integrada e articulada de toda uma plataforma de dispositivos, os quais rebatem, direta ou indiretamente, no uso e na ocupa o do solo urbano. Assim, longe de se contrapor ou mitigar avanços da normatiza o da política urbana nas últimas décadas, a Lei Federal n  13.089/15 representaria um catalisador do direito   cidade, tanto para superar passivos quanto, principalmente, para dar sustentabilidade ao crescimento e às transforma es das metrópoles.

Palavras-chave: Estatuto da Metr pole. Direito   cidade. Direito urbanístico. Metr poles.

Sumário: 1 Introdu o — 2 Metropoliza o... — 3 As fun es públicas de interesse comum (FPICs) — 4 Governança metropolitana — 5 Conclusões — Referências

1 Introdu o

Enquanto estas linhas são escritas, um inédito processo, jurídico e político, está a envolver atores os mais diversos de relevância na sociedade brasileira e atuantes em vários contextos e situa es — Administra o Pública direta e indireta, movimentos sociais, academia, grupos de interesses institucionalizados ou não. O resultado pode ser mais ou menos decisivo para o desenvolvimento, mas, sobretudo, para a qualidade de vida de muitas das maiores cidades do país.

Referimo-nos   elabora o dos denominados planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs), exigência da Lei Federal n  13.089, de 12 de janeiro de 2015, doravante denominada apenas de Estatuto da Metr pole — EM, para aquelas Regiões Metropolitanas — RMs que vierem a ser criadas, ou, dentre as existentes, as que pretendem se configurar como “de gestão plena”. Neste último caso, tal deve ocorrer até janeiro de 2018 para as RMs e Aglomera es Urbanas — AUs já instituídas, conforme prescreve o artigo 21, I, a, do EM. E isso ocorre justamente no momento em que centenas de cidades vivenciam ou se prepararam para a revisão de

seus respectivos Planos Diretores — PDs. A sobreposição de tais fenômenos tende a potencializar a discussão pública acerca da política urbana no Brasil, exigindo então uma abordagem integrada dessas dimensões.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2011 ou EC) é silente quanto às RMs,¹ apenas se reportando à obrigatoriedade de planos diretores para os municípios que as integrem; aliás, o PL nº 775/83, em certa medida predecessor do EC, também mal tangenciava o tema. Parece haver uma disposição, ao menos histórica e política, de tratar cidade e metrópole como temas paralelos. Nesse sentido, o EM aponta justamente em sentido contrário, claramente buscando atar as questões, como veremos adiante.

Entretanto, apenas a perspectiva histórica, no futuro, permitirá uma avaliação mais segura da eficácia social e jurídica da legislação recém-aprovada. Isto posto, resta então a advertência quanto ao caráter em grande medida estipulativo da exposição que ora se inicia.

O processo legislativo que redundou na aprovação do EM teve início, formalmente, no ano de 2004, mas só foi efetivamente acelerado a partir de 2011,² não sem percalços e mudanças de trajetória. De qualquer forma, sua promulgação se deu num momento em que a política urbana, aí inclusas algumas daquelas ditas setoriais (regularização fundiária e urbanística, saneamento — inclusive resíduos sólidos —, mobilidade urbana, proteção e defesa civil), já contava com normatização federal estruturada, cada uma a seu modo, também exigindo planos respectivos. Além disso, o desembarque do EM como norma geral se deu no momento em que já foram criadas, ao menos formalmente, mais de 70 RMs e AUs, todas sob a égide das constituições estaduais e leis complementares dos estados federados.

Tendo como pano de fundo o princípio federativo, qual a perspectiva que deve adotar o intérprete para unir esses pontos?

Ainda que não tenhamos uma resposta peremptória para isso, adotamos no presente a ênfase em duas questões que julgamos primordiais, posto que servirão igualmente para avaliações futuras dos arranjos interfederativos: a primeira refere-se a elementos para definição das funções públicas de interesse comum (FPICs); a segunda, que embute a anterior, é o formato da governança interfederativa. Recortes importantes, como os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, inclusive o próprio conteúdo mínimo dos PDUIs, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano — SNDU, ou a relação mais profunda entre PDUI e os planos diretores, serão apenas tangenciados.

¹ Mas poderia ter sido outra a história, com um mesmo diploma legal acerca das duas realidades, como relata Clementina de Ambrosio (*Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões*, p. 168-170).

² Uma cronologia sintética, mas substancial, pode ser encontrada em Rosa Moura e Thiago Pinheiro Hoshino (*Estatuto da metrópole: enfim aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* p. 1-4).

Por força de razões adiante explicitadas, as referências às RMs se aplicarão também às AUs, salvo quando necessário apartá-las.

2 Metropolização...

Contando apenas as RMs e as Regiões Integradas de Desenvolvimento³ — RIDES (portanto, excluindo as AUs), ali residiam em 2010 (último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE) mais de 75 milhões de pessoas. Em verdade, o dado demográfico é colocado justamente para afirmar, no início deste tópico, que o tamanho e a população não são o melhor “*approach*” em relação à questão metropolitana no Brasil. Ou, ao menos deve ser ponderado, desagregado e observado sob óticas as mais diversas, em especial a econômica e política.

Com efeito, o que salta aos olhos primeiramente é que não houve nas últimas décadas critérios minimamente lógicos para a institucionalização (novamente considerando apenas a formalidade da edição de uma lei complementar estadual) de RMs. E mesmo que houvessem, não estariam circunscritos aos demográficos. É evidente que não se pode comparar, ainda no aspecto demográfico, a RM de São Paulo e seus 20 milhões de habitantes com aquela do Sudoeste Maranhense (MA), equivalente a 345 mil habitantes, mais uma sob os dados do Censo 2010 do IBGE. Definitivamente, não é isso que define uma RM; aliás, no caso da primeira região citada, as relações “fortes” entre municípios abrangem outras RMs (Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba e Baixada Santista), AUs (Jundiá e Piracicaba) e, em verdade, o país todo! Por sua vez, a Região Metropolitana de Belo Horizonte tem explícita a noção de “colar metropolitano”, justamente para apartar, sem excluir, as relações entre municípios que interagem com a RM, sem excluí-los. Por fim, mas não menos importante e concluindo a abordagem demográfica, cada RM abriga em si também fenômenos diferentes, nos quais, por exemplo, há estagnação da população dos municípios centrais e ampliação naqueles periféricos, ainda que os primeiros mantenham sua relevância numérica,⁴ ou então aumento populacional desmesurado em todo o território, migrações internas, etc. Não falta quem aponte com dados e análises essa limitação terminológica e conceitual.⁵

Não por acaso, o EM (art. 2º, incisos V e VII, parágrafo único) coloca ao menos um limite técnico, estipulado pelo IBGE, à criação de novas RMs, buscando sanar, para o futuro, o uso indiscriminado ou desarrazoado desse arranjo.

³ AS RIDES são arranjos federativos que agrupam municípios limítrofes, mas extrapolam as fronteiras de estados federados também contíguos.

⁴ Por exemplo, Ronaldo Guimarães Gouvêa (*A questão metropolitana no Brasil*, p. 93).

⁵ Destacamos apenas, por ora e pela profundidade da reflexão, Marcelo Lopes de Souza (*O desafio metropolitano*, p. 312 e ss.) e Ronaldo Guimarães Gouvêa (*ibidem*, p. 96-100).

Outra ordem de considerações deve ser colocada quando interpretamos normas jurídicas aplicáveis ao tecido urbano que configura uma RM. Em primeiro lugar, os fatores histórico, político e econômico; qual seja o que levou àquela configuração. Ou seja, descartados os extremos de RMs atípicas, a malha urbana que se interliga desponta como índice a ser considerado, mas, mais do que isso, ressalta a distribuição e conexão das relações de complementariedade entre os usos e atividades. Tal nos leva a descartar a palavra “conurbação” (consagrada por Flávio Villaça) para compor o conceito de RM, pois isso pressupõe processos independentes que se integram paulatinamente ao longo do tempo; ao contrário, vislumbramos atividades que só ocorrem por conta da proximidade entre municípios, eventualmente tendo a cidade-polo como catalisadora. Assim, um grande município acaba por “colonizar” os demais, o que não ocorreria de forma independente e reciprocamente entre eles, sempre, é claro, que dando um crédito à diversidade de processos que redundaram nas RMs.

Em que pesem conceituações as mais diversas sobre o que seria uma RM, elas são úteis, mas não decisivas, ao menos no campo da ciência jurídica. O casuísmo prevalece, portanto. Ou, como anotou José Afonso da Silva, em grande premonição:

O direito urbanístico não se satisfaz com esse formalismo que encobre a realidade que fundamenta o estabelecimento de regiões metropolitanas, cujos elementos estruturais há de ser apenas a existência de um conjunto de municípios limítrofes, porque isso não lhes dá qualquer conotação específica, peculiar.⁶

Igualmente há diferenças substanciais entre a metropolização havida no Brasil em relação àquela de outros países, mas estas experiências podem, sim, ser adotadas como um insumo importante. Porém (ainda sem adentrar na plataforma jurídica), lá, também, vetores históricos, demográficos e políticos são de outra ordem. O diferencial maior talvez seja o fator tempo, qual seja, a consolidação de RMs ou equivalentes se deu num ritmo diferente, permitindo, talvez,⁷ que a reflexão e os processos políticos acompanhassem sem muito “*delay*” os fatos e as transformações urbanísticas, econômicas e culturais. Isso não permite afirmar que as RMs, ou propostas que a elas se assemelhem, estejam suficientemente estruturadas mundo afora. Como bem mapearam Aricia Fernandes Correia e Talden Farias,⁸ (ancorados em estudo de Sol Garson acerca principalmente de experiências europeias),⁹ não há fórmula ou receita suficiente para equacionar as questões metropolitanas no mundo todo, mas, sim, uma evolução e (re)consolidação permanente, onde o acento se dá sobretudo na possibilidade de flexibilização dos arranjos adotados.

⁶ *Direito urbanístico brasileiro*, p. 156.

⁷ Ver, a propósito, Ronaldo Guimarães Gouvêa (*ibidem*, p. 156 e ss.).

⁸ *Regionalismo como uma nova perspectiva para o federalismo brasileiro*, (p. 9-15).

⁹ E praticadas também nos EUA, onde impera o pragmatismo da questão urbana.

Para bem sistematizar essa etapa, anotamos que as RMs são também tema da Conferência Habitat III, a ocorrer (no momento em que estamos a redigir o presente texto) na cidade de Quito (Equador). E, dentre os documentos preparatórios referendados pela Agência Habitat da ONU, está a denominada *Declaração de Montreal sobre áreas metropolitanas*,¹⁰ onde se constatam justamente (i) a proposta de arranjos múltiplos, mas que garantam o respeito às autonomias locais e o incentivo à cooperação, mais do que a imposição; (ii) a representação cidadã nos processos decisórios, assim tomando o território metropolitano como espaço de expressão da democracia; (iii) o potencial de inovação das RMs, por conta das concentrações criativas que albergam; (iv) o enfrentamento a algumas questões que adquirem nova natureza quando levadas à escala metropolitana, dentre elas a gestão de resíduos sólidos, a precariedade e o déficit habitacional, o risco de catástrofes, a expansão urbana, a mobilidade e, a nosso ver, uma questão central, (V) o papel das RMs num cenário de mudanças climáticas.

O que veremos no item seguinte é se, enquanto objetivo-geral, o EM e, por consequência, o direito podem interferir nas questões elencadas anteriormente, mas também, enquanto objetivos específicos, terão o condão de dar às RMs e AUs brasileiras uma vocação condizente com sua relevância na concretização dos direitos fundamentais e da democracia.

2.1 ... e o direito

A primeira referência ao compartilhamento de ações entre unidades federativas está na Constituição de 1937, em seu artigo 29, e com acento na realização de “serviços públicos comuns” entre municípios.¹¹ Trinta anos depois, a Constituição de 1967 retoma tal enunciado (art. 157, §10), colocando a União na posição de instituidora – por lei complementar – das RMs, porém mantendo a expressão “serviços de interesse comum”. Com a edição das LCs (federais) nº 14/73 e 20/74, estabelecendo as primeiras dez RMs, tem início um período errático, no qual, a par do crescimento desordenado das metrópoles, as instituições não conseguiam se apetrechar adequadamente para a devida contraposição. Por fim, a Constituição de 1988¹² (CF), em seu artigo 25, §3º, (i) retoma a competência dos estados federados

¹⁰ Disponível na página de *Global Platform for the Right to the City*. Disponível em: <www.right2city.org>.

¹¹ Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

¹² Onde teria ocorrido uma “vitória do municipalismo” em detrimento dos arranjos metropolitanos ou similares, como defendem, entre outros, Ronaldo Guimarães Gouvêa (*A questão metropolitana no Brasil*, p. 98 e ss. e p. 128 e ss.).

na instituição de RMs, (ii) abre outras possibilidades de organização intermunicipal, aparentemente escalonadas quanto à conurbação ou mútuas relações e denominadas pelo texto de aglomerações urbanas e microrregiões e, por fim, (iii) substitui a expressão “serviços” por “funções públicas de interesse comum” às tais FPICs. Entretanto, isso não foi bastante para superar inadequações jurídicas do período anterior. No campo da interpretação constitucional, nossa pesquisa demonstra que um dado importante para isso se deveu justamente à indeterminação de tais atribuições (agora FPICs).

Eros Grau, escrevendo no início da década de 80,¹³ é incisivo ao demonstrar que, a par de insuficiências políticas e administrativas, ora por desprezo, ora por equívoco, desde sempre a definição caso a caso do *interesse metropolitano* em face do *interesse local* dos municípios (ou “peculiar interesse”, na dicção da Constituição revogada de 1969) esteve na base das dificuldades de implementação efetiva das RMs. Uma competência enviesada, portanto, que o autor busca superar com a ideia de “interesse interlocal” ou metropolitano¹⁴ atribuível à totalidade dos municípios inseridos e, também, ao Estado federado, mas não se resumido na competência deste. A Constituição de 1988 não equacionou adequadamente isso e, talvez, nem o devesse fazer, ainda que mais seguro fosse explicitamente atribuir tal função à norma geral federal.

Em verdade e na nossa visão, isso ocorreu por vias transversas, sob o viés do direito urbanístico, o que será desenvolvido adiante.

Por ora, bastaria afirmar, com a lúcida e já antiga lição de Alaôr Caffé Alves, que:

Quanto aos Municípios metropolitanos, não há uma autonomia originária eventualmente restringida, mas sim uma autonomia condicionada, desde a origem, ao possível estabelecimento de regiões metropolitanas, nos termos da disposição constitucional, quando houver condições objetivas que justifiquem a medida.¹⁵

Percebe-se de plano o caráter premonitório de Grau e Caffé Alves e, talvez por isso, a intensa revisitação de seus enunciados até hoje. Percepções simples, que acabam indevidamente sendo sofisticadas a extremos, na seqüência, as quais só dificultam sua concretização.

É certa a possibilidade de coexistirem (ou permanecerem) assuntos que continuam exclusivamente de interesse local (grande número de atividades econômicas, circulação entre bairros, patrimônio histórico ou arquitetônico, paisagismo, mobiliário, etc.) e outros ainda que, numa mesma grande categoria, poderiam comportar o interesse metropolitano e o local (captação e tratamento de

¹³ *Regiões metropolitanas, sete anos depois*, p. 97-101.

¹⁴ *Direito urbano*, p. 41.

¹⁵ *Temas de direito ambiental e urbanístico*, p. 33.

água como metropolitano, e sua distribuição como local, por exemplo); então, há, na verdade, *sempre* interesse local. Apenas ocorre que, em função de fenômenos que refogem à organização política, esse interesse pode se reconfigurar em outra instância, regional ou metropolitana. Ou seja, dá-se uma transfiguração ou a eclosão do interesse num quadro que extrapole os limites territoriais do município, sem que possa nele ser contido, sob pena de não ser equacionado. Assim, na hipótese de o município estabelecer normas de planejamento francamente contrárias ao planejamento metropolitano, evidentemente naquilo que este refletir também o interesse metropolitano, aquelas estarão, na verdade, legislando *contra* o interesse local. Os critérios para recortes possíveis trataremos adiante, ao abordar as FPICs.

De qualquer forma, o tópico RMs foi adotado e desenvolvido um pouco mais ou um pouco menos pela grande maioria das Constituições estaduais, sem um padrão entre elas, no que tange tanto à definição de FPICs quanto também de governança e outros aspectos hoje consolidados no EM (financiamento, instrumentos, etc.). A elas se seguiram leis complementares definindo a organização metropolitana, e outras, criando RMs e AUs, foram promulgadas, muitas vezes de maneira errática. Já nas leis orgânicas, em geral, predomina ou silêncio, ou um leve tangenciamento da integração entre entes federativos no viés territorial.¹⁶

Nos anos que se seguiram, o direito seguiu a reboque das outras ciências sociais (a geografia, a economia, o urbanismo, etc.) que passaram a adotar RMs como unidade de análise; a perplexidade destas acabou, então, contaminando aquele.

Até que foi promulgado o EM. Os olhares dos juristas se acenderam nos últimos meses, novamente partindo do contraponto entre autonomia municipal e RMs, debate, aliás, ainda em curso e que poderá, sim, se acirrar à medida que se concretizem planos e outras iniciativas.

O EM tem, efetivamente um caráter de norma geral; mais do que isso, seu fundamento acabou sendo a competência federal para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I, da CF), o que lhe confere legitimidade, ao menos quanto à maioria dos dispositivos. Sintético, é composto de seis capítulos (“disposições gerais”, “instituição de RMs e AUs”, “governança interfederativa”, “instrumentos”, “atuação da União” e “disposições finais”).

¹⁶ Nos estreitos limites deste trabalho, não nos é possível a abordagem sistemática dos dispositivos de constituições estaduais e, menos ainda, das leis orgânicas. Uma leitura preliminar, entretanto, mostra o quão isso seria útil. Com efeito, ali se encontram desde enunciados extremamente sintéticos ou que reiteram os termos da Constituição federal, quanto outros tantos de fato inovadores ou deliberadamente e refletidamente inseridos. Por exemplo, a Constituição do Rio Grande do Sul dá a seus municípios a opção de integrarem ou não uma RM; a Constituição de Minas Gerais dedica ao tema uma seção exclusiva do capítulo sobre “A organização do Estado” e discorre longamente acerca dos critérios de criação de RMs, conceito de FPICs e governança. A Lei Orgânica do Município de São Paulo faz referências rarefeitas à integração com outros municípios na questão do saneamento (art. 149, parágrafo único) e transporte (art. 174).

Como já defendemos anteriormente,¹⁷ em nossa visão a política urbana, objeto de regulação do direito urbanístico, compreende não apenas o uso e ocupação do solo, mas outras tantas ações setoriais que, ou decorrem, ou repercutem, de maneira imediata ou mediata, na maneira como se dá a distribuição de atividades pela cidade. O EM, no art. 1º, “*in fine*”, mas, sobretudo, no seu §2º, explicitamente adota essa perspectiva quando se reporta às normas gerais sobre habitação (por exemplo, a regularização fundiária sustentável, nos termos dos artigos 46 e ss. da Lei nº 11.977/2009), saneamento básico (leis nº 11.445/2007 e 12.305/2010), mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012) e meio ambiente (por exemplo, Lei nº 11.428/2006, acerca do bioma Mata Atlântica). Assim, ao menos quando se trata do “interesse metropolitano”, a intersecção entre o uso e a ocupação do solo e as políticas setoriais em todas as camadas do direito positivo estaria definida, restando, como dissemos, assegurar uma leitura conjunta também das constituições estaduais, leis complementares e leis orgânicas dos municípios.

2.2 Os consórcios públicos

Rigorosamente, o tema dos consórcios públicos entre municípios não deveria compor o “núcleo duro” de uma análise sobre RMs, mesmo porque (i) não exigem, *a priori*, contiguidade entre os entes federativos e (ii) a adesão a eles é voluntária, ao contrário das RMs. De qualquer forma, algumas palavras sobre tal instituto se fazem necessárias, posto que também podem ser opção à solução de questões interlocais, em paralelo às RMs no aspecto do desenvolvimento das FPICs, quanto, sobretudo, representarem elo essencial a uma governança virtuosa e eficaz, enquanto pessoas jurídicas que integram as instâncias definidas para tal.

Os consórcios estão previstos no art. 241 da CF, onde encontramos a referência, já reconfigurada pelo art. 25, §3º, acerca da “gestão associada de *serviços públicos*”, agregando municípios, mas também, eventualmente, o estado respectivo e a União. Por seu turno, a Lei nº 11.107/05, que regulamenta aquele dispositivo, em clara releitura, abandona a noção de “serviços”, substituindo-a por “realização de objetivos de interesse comum” e, ainda, vai adiante: ao disciplinar o contrato de programa (art. 13), deixa claro que este se impõe quando o consórcio se destinar à *execução de serviços públicos*, ou seja, consórcios também não são vocacionados, ao menos pela lei que os regulamente, tão somente à execução de serviços públicos.

Não podemos conter a ansiedade em deixar claro que uma definição de FPICs, o que ocorrerá mais adiante, passa pela compreensão de o que sejam “funções”, o que sejam “serviços” e outros correlatos. De qualquer forma e neste momento,

¹⁷ *Princípios de direito urbanístico*, p. 34-38.

resta claro que há a possibilidade de que coincidam objetivos de um dado consórcio com um ou alguns daqueles de uma RM. De qualquer forma, isso não gera uma redundância, mas antes deve ser ponderado.

Com efeito, o EM coloca os consórcios “entre os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado” (art. 9º, inciso VI); além disso, contudo, (i) ressalva, no art. 22, parágrafo único, a possibilidade de consórcios entre municípios de estados diferentes, quando integrantes de RIDES, sem que estejam atrelados a elas, e igualmente (ii) explicita no artigo 23, o que talvez não fosse necessário, a recepção da Lei nº 11.107 quanto à constituição de “consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum *no campo do desenvolvimento urbano*”.

Os grifos colocados estão relacionados ao conceito de FPICs que será desenvolvido mais adiante; entretanto, é importante que o “divórcio” relatado acima entre “serviços” e “objetivos” também permite que os consórcios sejam incorporados à governança interfederativa. Em outras palavras e sempre levando em conta a natureza da associação adotada entre municípios, eles poderão compor as instâncias de deliberação, planejamento e execução que movem uma RM, sem substituir os municípios,¹⁸ porém, dando a eles um novo protagonismo, inclusive servindo de veículo às entidades da sociedade civil, posto que delas mais próximos.

3 As funções públicas de interesse comum (FPICs)

Chegamos então ao cerne da proposta de trabalho, que é então verificar limites, mas também possibilidades, de definição das FPICs. Conforme já comentado, essa definição não é apenas um exercício político, a cargo do Poder Legislativo estadual. Ao contrário, a opção adquire caráter estratégico, posto que:

- a) poderá ou não afastar questionamentos acerca da invasão de competências federativas;
- b) será indispensável para aferir a eficiência da atuação do ente interfederativo, em especial da adequação e alocação dos recursos.

Sem resvalar para uma abordagem simplória, o combate às deseconomias que decorrem do processo de metropolização é um dos principais fatores a legitimar arranjos supramunicipais; ou seja, o item “a” igualmente será respondido tanto quanto melhor os resultados apurados por “b” se mostrarem adequados, fechando então um circuito.

De qualquer forma, nossa pesquisa não busca dar respostas, mas, sim, apontar quais são as perguntas que devem ser adequadamente formuladas por agentes políticos os mais diversos, que não apenas os legisladores, ao consolidarem no direito positivo as FPICs de cada RM.

¹⁸ No âmbito da Região Metropolitana de São Paulo, à exceção da capital, todos os demais 38 municípios estão associados a um determinado consórcio público.

Como já ressaltamos acima, a CF trouxe uma inovação importante ao abandonar a expressão “serviços comuns” por “funções públicas de interesse comum”, e movimento semelhante foi adotado pela lei federal sobre consórcios públicos. Porém, algumas constituições estaduais (por exemplo, Rio de Janeiro) mantêm, lado a lado, as duas nomenclaturas. Além disso, no imaginário de muitos pesquisadores e agentes públicos, ainda permanece a ideia de “serviços” como objetivo das RMs. Para a ciência jurídica, a noção de “serviços públicos” é motivo de largas discussões, e ninguém melhor do que Fernando Herren Aguillar¹⁹ se preocupou em delineá-los, inclusive afastando, tanto quanto possível, “funções públicas” e “atividade econômica desenvolvida pelo Estado”. Dentre outras consequências das lições trazidas, neste contexto “funções” podem com certeza englobar serviços, mas, por um lado, os dois conjuntos não coincidem obrigatoriamente. Além disso, “funções” (como exemplo, o planejamento) são *irrenunciáveis* por parte do Estado tanto quanto os serviços.

O que se pode demonstrar é que, ao longo das décadas de 1990 e 2010, alguns estados federados, por via de suas leis complementares, cuidaram de avançar ora mais, ora menos, na delimitação de FPICs, mas de maneira diversificada. Assim é, por exemplo, que a LC nº 89/2006 de Minas Gerais e que dispõe acerca da RM de Belo Horizonte, em seu artigo 8º, alcança detalhes como “a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação” (inciso X) ou “a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais” (inciso IV, b). De outra parte, a LC nº 760/94 (art. 7º) do Estado de São Paulo elenca as FPICs em enunciados amplos (“habitação”, “saneamento básico”, “meio ambiente”, “desenvolvimento econômico”), enquanto as normas específicas que definem cada RM passam ao largo, remetendo o detalhamento aos respectivos conselhos de desenvolvimento.²⁰ Por fim, ainda no terreno dos exemplos, a LC nº 87/97 do Estado do Rio de Janeiro mescla (art. 3º) os dois extremos, ora detalhando alguns temas, ora apenas os enunciando.

O EM dá pistas importantes acerca de como definir as FPICs em cada RM, quando, no seu art. 2º, inciso II, as introduz como “*política pública* ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja *inviável* ou *cause impacto* em municípios limítrofes” (grifos nossos). Afora o caráter de conceito indeterminado da tal “inviabilidade” e das eloquências do enunciado, é interessante reparar as outras referências às FPICs no mesmo EM, num contexto de interpretação sistemática. Assim, nota-se que: (i) sua organização, planejamento e execução deve ser compartilhada e jamais assumida integralmente por qualquer ente (inciso IV do mesmo art. 2º, e art. 3º, *caput*), (ii) sua definição deverá constar

¹⁹ *Controle social de serviços públicos*, p. 111-160.

²⁰ Ver, a propósito, a LC nº 815/96 daquele estado (art. 5º), que define a RM da Baixada Santista, ou a LC nº 870/2000 (art. 10), acerca da RM de Campinas.

da lei complementar que instituir a RM (art. 5º, inciso II),²¹ porém precedida (§2º do mesmo artigo) da explicitação dos critérios técnicos que levaram àquele elenco, (iii) será objeto de controle social (art. 5º, inciso IV), (iv) em torno dela gravitam as diretrizes específicas da governança interfederativa (art. 7º, incisos I, II, IV e V), e (v) o PDUI obrigatoriamente deverá agregar projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos que apontem para elas. Por esse elenco, percebe-se o que afirmamos em momentos distintos, qual seja, de que a definição das FPICs pode ser um fator tanto de sucesso quanto de fracasso, como foi no passado em face da indefinição do “interesse interlocal”, quanto – esperamos – de sucesso das RMs.

De qualquer forma, recortes de toda ordem são possíveis para o enunciado de FPICs. Assim e apenas como exemplo, é possível falar em “habitação” ou, ainda, em “habitação de interesse social” e até mesmo “regularização fundiária de interesse social”; a questão do “meio ambiente” pode se desdobrar em “resíduos sólidos”, ou “unidades de conservação”, ou ainda “mobilidade” pode ser qualificada quanto a cargas e passageiros, e assim sucessivamente.

Esse exercício nos parece essencial, decisivo e estratégico para apartar o que é mais bem tratado localmente daquilo que é metropolitano e, portanto, para a eficácia das FPICs. Não há limites ao seu detalhamento e, por maior que seja a tentação de repassar à governança metropolitana tudo o que o processo político permitir e os municípios (ou o estado federado) isoladamente tiverem como ônus, há igualmente uma “responsabilidade metropolitana” ou racionalidade que nesse momento deve prevalecer.

Colaborando para isso, o que equilibra o EM no permanente risco de avançar sobre competências federativas de estados e municípios é que claramente ele vocaciona as FPICs para aqueles temas direta ou indiretamente relacionados ao uso e ocupação do solo, o que trataremos no próximo item.

3.1 Territorialização das FPICs

A relação do EM com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01 ou EC) é por aquele explicitada logo no seu art. 1º, *caput*, quando declara estar fundado no art. 24, inciso I, e bem assim no art. 182, ambos da CF, o que é repisado no §2º. Mas não para por aí e volta a se reportar diretamente ao EC nos artigos 6º, inciso V (gestão democrática), 7º (princípios infraconstitucionais da política urbana), 9º (instrumentos), 10, §2º (obrigatoriedade do PD), chegando mesmo a acrescer a ele um dispositivo novo, tratando de operações urbanas interfederativas. Além disso, também no artigo

²¹ Neste ponto, observamos mais uma questão léxica: o inciso II fala em “campos funcionais ou funções públicas de interesse comum”. Afinal, o que seriam “campos funcionais”? A legislação paulista pertinente (LC nº 760/94, art. 7º, e explicitamente a LC nº 1.139/11, art. 12) estabelece uma relação de gênero (campo funcional) e espécie (FPIC).

1º, §2º, afirma sua integração com as normas que regulam “políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente”.

Assim, o EM adentra sem dúvida no campo da *política urbana*, a qual não se resume à definição e, ainda no âmbito local, de edificabilidade e distribuição de uso, o que se mostra muito insuficiente para dar conta das finalidades que a Constituição lhe atribui. Na pior das hipóteses, é fundamental agregar a participação e controle sociais e elementos de reconfiguração administrativa dos diversos entes federativos e principalmente tratar, no mesmo patamar, outras tantas políticas usualmente denominadas de “setoriais” (especialmente, mas não só, a habitação, o saneamento básico e a mobilidade), sob pena de ineficácia de uma e outras, dada a sua dependência recíproca. Gestores públicos e sociedade civil precisam ter em mente que a cidade *não se constrói apenas por decisões em função de conjunturas locais*; muito pelo contrário, um olhar crítico por sobre ações de outros entes federativos é decisivo para se aferir o quanto a instância local constitui tanto *o motor* quanto, sobretudo, *o ponto final das opções políticas* adotadas em cada momento histórico. As cidades, em sua maioria, não são mais capazes de engendrar sozinhas suas próprias soluções, mas estas, por sua vez, não se darão sem que sejam partícipes efetivos a sociedade e os governos locais.

No caso das RMs, é possível inclusive eleger certas funções que seriam ainda mais estruturantes do que outras, como o são o próprio uso do solo, a mobilidade e o saneamento.²²

De outra parte e ainda dentro do círculo que traçamos, acaba ficando de fora das FPICs um conjunto grande e delicado de ações governamentais não relacionadas ao território, nem mesmo de maneira mediata. Assim, iniciativas importantes em saúde, educação, cultura, assistência social, geração de emprego, apoio a grupos vulneráveis, inovação tecnológica, segurança alimentar, etc., não poderiam ser transmutadas totalmente em políticas metropolitanas.

O lado positivo dessa conclusão preliminar é conter uma ânsia em repassar responsabilidades que os municípios, acossados por problemas com a receita própria e mesmo com as transferências obrigatórias da União e dos estados, não conseguem cumprir. Porém, há um contraponto necessário a se fazer.

Os indicadores sociais das metrópoles, naquilo que negativos, são, sim parte do processo urbano que as engendrou. Isso fica claro quando se trata de analisar a desindustrialização de algumas RMs, que acabam por “involuir”²³ no que tange ao tecido social, com reflexos nos serviços públicos. De tal forma, estão imbricadas as

²² O que fica claro na pesquisa do IPEA organizado por Marco Aurélio Costa e Barbára Oliveria Marguti (*Funções públicas de interesse metropolitano no Brasil, passim*).

²³ “Involução” de indicadores econômicos ou sociais, e não demográficos, como ressalta Marcelo Lopes de Souza ao tratar do tema (*O desafio metropolitano*, p. 31-34 e 317-319).

relações (por exemplo, emissão de poluentes com saúde ou migrações internas com educação, locação dos empregos e da vulnerabilidade, entre vários outros), que fica difícil segregar causas e consequências.²⁴

De qualquer modo, nada impede que se rompa a ideia de federalismo estanque por outros instrumentos, como vimos ao tocar os consórcios públicos. O que se pretende é colocar o EM no seu patamar adequado, sem dele esperar soluções mágicas ou, quiçá, imediatistas para os graves problemas sociais, alguns deles, reiteramos, ainda mais dramáticos no território de RMs. Em suma, alargar as possibilidades do EM (conceitos, instrumentos, alternativas de governança) para além do que ele pode realmente oferecer é meio caminho andado para sua ineficácia jurídica ou social.

4 Governança metropolitana

Não nos alongaremos em debater as questões léxicas que decorrem do uso da expressão “governança”, Marcelo Lopes de Souza já o fez,²⁵ porém, tratando da RM, ao passo que o EM nos deixa a dúvida se esse atributo (governança) está voltado, sim, a regular o fenômeno metropolitano como um todo, ou, ao contrário, se preocupa essencialmente com a organização, planejamento e execução *de funções públicas* de interesse comum. Um degrau abaixo, portanto, pelo menos na perspectiva que adotamos no item anterior, mas sem o qual aquele também ficaria comprometido.

De fato, nas definições (art. 2^a) governança federativa é estipulada como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. Já sua institucionalização, conforme erigida pelo EM, pressupõe quatro espaços, distintos, mas interligados e enunciados no art. 8^o:

A governança interfederativa *das regiões metropolitanas* e das aglomerações urbanas compreenderá em sua *estrutura básica*:

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

²⁴ Em outra pesquisa sob os auspícios do IPEA, a cargo de Bernardo Alves Furtado (*Metrópoles e suas periferias, passim*) a análise conota justamente que, nos municípios metropolitanos, mas especialmente naqueles que não os centrais, se concentra “o pior dos mundos”: vulnerabilidade social combinada com fortes deseconomias.

²⁵ *Ibidem*, p. 221 e ss.

Se, de um lado, o elenco não esgota as possibilidades (estrutura básica,²⁶ conforme grifo) de instâncias ou espaços, perenes ou temporários, no aspecto dinâmico o EM vai além, quando estipula (art. 7º) *as diretrizes* que tal governança deve conter, como (i) o compartilhamento do planejamento, de tomada de decisão – estes, ressaltamos, em caráter *permanente* – de organização administrativa e de execução das FPICs, (ii) um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, (iii) a participação da sociedade civil no planejamento e tomada de decisão e, bem assim, no acompanhamento de serviços e obras, (iv) a compatibilização dos instrumentos orçamentários dos entes integrantes da RM, com contraparte de compensações aos municípios por serviços prestados à unidade regional. Se isso não bastasse, ainda determina (art. 6º) os princípios que devem reger tal governança.

Conhecendo as nuances e peculiaridades do processo legislativo, especialmente nos seus vetores políticos, devemos adotar *cum grano salis* a interpretação léxica e gramatical. Assim e por análise sistemática, optamos por considerar que é da governança das FPICs que se trata.

Pois bem e assim assentado, é importante anotar que a estrutura descrita no art. 8º *precede* a elaboração do PDU; em verdade, deve estar estabelecida na lei que institui (ou remodela) a RM, posto que é daí que irá derivar a “organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. Uma leitura singela do art. 10 do EM é suficiente para demonstrar a ilegitimidade de PDUIs, mas também de processos necessários à sua elaboração, que sejam concomitantes ou anteriores à consolidação da tal “estrutura básica”.²⁷ Isso, obviamente, e no caso das RMs *já criadas*, caso elas queiram usufruir do apoio da União²⁸ à governança, por força da tipificação como de “gestão plena” (art. 2º, inciso III, c/c artigos 14 e 15).

Voltando ao início do tópico e ao uso das nomenclaturas, seria amesquinhar os grandes problemas da “questão metropolitana” (e não o EM) se a governança se limitasse à formalização de instâncias.

Em primeiro lugar, há que se aferir com cuidado a substância de cada uma das quatro “camadas” e, aí, jogam um papel forte tanto as diretrizes do art. 7º quanto, em especial, os princípios do art. 6º, onde encontramos, entre outros, o da “gestão democrática da cidade, consoante os artigos 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001”. Nenhum espanto quanto a isso, menos com a expressão

²⁶ Ver, por exemplo, a proposta de “assembleia metropolitana”, já adotada pela RM de Belo Horizonte, mas alvo de críticas variadas quanto à sua efetividade; por exemplo e pela pesquisa detalhada, Ronaldo Guimarães Gouvêa (*A questão metropolitana no Brasil*, p. 163-169).

²⁷ Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual. (...)

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

²⁸ Tal “apoio” ficou extremamente vago após o veto presidencial aos artigos 17 e 18 do EM.

“cidade”, pois é disso que se trata, ainda que transpondo os limites territoriais dos municípios. Com efeito, todo o arcabouço teórico, mas também jurisprudencial, que se construiu nos anos mais recentes acerca da democracia participativa no âmbito da política urbana ascende ao patamar metropolitano, em todos os aspectos da governança, e também do controle social de ações e políticas públicas, inclusive e principalmente precedendo os planos, com a explicitação das informações e diagnósticos, informações, realização de audiências públicas e outros processos que sejam fortemente participativos, como plataformas digitais, aulas públicas, etc.

Em segundo lugar, mas reforçando este componente, aquilo que Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino, em luminoso trabalho,²⁹ denominaram de “cidadania metropolitana” e que pode ser vista tanto sob o aspecto de acesso aos bens, serviços e possibilidades oferecidos pela cidade aos grupos e indivíduos quanto, também, o que os autores bem descrevem,³⁰ à participação não apenas episódica, mas constante e efetiva, das entidades da sociedade civil no âmbito da estrutura de governança.

De qualquer forma, a democracia representativa permanece estagnada e sem perspectiva de mudança no modelo constitucional atual quanto à “cidadania metropolitana”. Em suma, o eleitor continuará votando e cobrando, ou prefeitos, ou governadores.

4.1 A ADI nº 1.842/RJ e seu espraiamento sobre a questão da governança

O acórdão do STF que julgou a ADI nº 1.842/RJ precede em pouco menos de dois anos a edição do EM; porém, não resta dúvida de que seu teor aponta para aspectos importantes que devam ser considerados na estruturação e também na dinâmica da governança interfederativa; então, ainda vívido é seu caráter de *leading case*. Não foram poucos os que se debruçaram sobre a decisão, dentre os quais destacamos, por seu esforço de sistematização, Arícia Fernandes Correia e Talden Farias.³¹

A ação foi proposta em face da Lei Complementar nº 87/97, Lei Ordinária nº 2.869/97 e do Decreto nº 24.631/98, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituíram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, mas, sobretudo, pretendiam transferir ao Estado do Rio de Janeiro a titularidade de poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano. Sua longa tramitação na mais alta corte, com votos espaçados no tempo, também é um indicador da mudança de percepção da “questão metropolitana”. Com efeito, o

²⁹ *Da urbanização periférica ao direito à metrópole*, p. 104 e em várias outras passagens.

³⁰ *Ibidem* p. 121 e ss.

³¹ *Ibidem*, p. 30-38.

voto do relator original (então Ministro Maurício Corrêa) era claramente no sentido da improcedência da ação, legitimando a posição determinada pela lei ao ente estado federado. Porém, os votos subsequentes (ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim) iniciaram um processo de reversão ao penderem para a autonomia municipal, a qual, porém, não afastava o interesse metropolitano, mas antes o condicionava à efetiva participação dos entes locais. Assim decantada, a opção metropolitana acabou surgindo por sobre os dois polos (municipal e estadual), a ambos sobrepujando, no voto do relator ao final, Ministro Gilmar Mendes, e também do Ministro Ricardo Lewandowski. Interessante observar que, nestes últimos, para além da necessidade de *compartilhamento*, há clara referência à impossibilidade de que *a vontade de um de tais polos (estado ou municípios) prevaleça em relação aos demais*.

A longa tramitação, aqui, se mostrou positiva no sentido de que se consolidou extenso e abrangente material, mediante os votos de cada um dos ministros, com riquíssimos dados materiais empíricos acerca da natureza das FPICs, das iniciativas até então em se estabelecer e operar RMs no Brasil, das experiências internacionais, etc. A leitura de suas 374 páginas, portanto, ainda sustentará e muito os debates.

4.2 O “nó” do financiamento

Se o EM projeta em dimensão diferente aquilo que de auspicioso tem o EC (e a legislação que em torno dele gravita), isso também ocorre no que permanece como uma trava ou uma insuficiência. Dentre elas, a questão do financiamento da política urbana, agora metropolizada e que permanece ligada de forma fraca às diretrizes, planos, programas e ações.

A Presidência da República vetou os textos dos artigos 17 e 18 do EM, que dispunham sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado – FNDUI. A redação que constava do autógrafo³² não continua nenhuma grande inovação em

³² Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no §1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 18. Constituem recursos do FNDUI:

I – Recursos orçamentários da União a ele destinados;

II – Recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;

IV – Contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

V – Receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e

VI – Outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.

§1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de representantes da sociedade civil.

§2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao Fundo.

§3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de défices fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo.

relação a certo paradigma (ou padrão) da grande maioria de fundos para políticas públicas as mais diversas, nacionais, estaduais ou municipais. Em suma, nada capaz de causar desequilíbrios ao orçamento da União ou de qualquer ente federativo. Ainda assim e de maneira singela, explicitando descompromisso do estrutural em relação ao conjuntural, as razões do veto foram no sentido de que:

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

Isso é grave no plano vertical, qual seja, na relação entre União e RM, na medida em que foram também políticas, ações e intervenções federais do passado (e conjunturais!!) que engendraram muitos dos graves problemas no desenvolvimento urbano local. O veto enfraqueceu o que, em outro trabalho,³³ chamamos de “princípio do compartilhamento das responsabilidades públicas em política urbana”.

Já no plano horizontal, da relação entre estado e municípios, há perspectivas positivas dadas pelo EM, posto (i) exigir, reiteradamente, um sistema de “alocação de recursos e de prestação de contas” para a governança (art. 5º, III, art. 7º, III, e art. 8º, IV); (ii) a previsão de fundos específicos, distintos dos orçamentos de cada ente, os quais, por sua vez (iii) devem ser compatibilizados em função das FPICs (art. 7º, VI) e preverem as hipóteses de rateio dos custos entre os mesmos entes federativos (o mesmo art. 7º, IV). Em paralelo, mas ainda na relação horizontal, o EM também dá luz à possibilidade de prestação de serviços ambientais (art. 7º, inciso VII, e art. 9º, inciso IX) como forma de alocação de recursos pelos entes, o que constitui senda a ser explorada especialmente por aqueles que contêm grandes áreas de unidades de conservação ou que adotem políticas locais de mitigação da emissão de CO₂.

Isso não parece suficiente para compor a sustentabilidade financeira; de outra parte, há duas situações de melhoria do equilíbrio financeiro que também podem ser exploradas.

A primeira, genérica, é que serviços metropolitanos, se executados de forma integrada, podem ter custos unitários reduzidos, em razão da própria economia de escala. Essa lógica já é subjacente aos consórcios públicos. A segunda, específica, é a abordagem de instrumentos do próprio EC para o financiamento da política urbana, além de outras possibilidades abertas no campo político-jurídico.

§4º Os recursos referidos no inciso II do *caput* deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer.

³³ *Princípios de direito urbanístico*, p. 29-30 e 190-193.

Henrique Botelho Frota,³⁴ com grande acuidade, sintetiza os limites e alternativas deste segundo viés ao colocar luz na abertura para operações urbanas consorciadas e suas possibilidades de alocação do capital privado, dada pela inserção do art. 34-A ao EC (sem descartar as críticas a que as experiências municipais com esse instrumento ensejaram), à cobrança de tarifas também de forma integrada, à criação de novos tributos ou à redistribuição dos existentes, enquanto transferências obrigatórias aos Fundos de Participação dos Estados — FPE e dos Municípios — FPM, conforme a PEC nº 13/2014, ora em trâmite no Senado Federal. O próprio autor, entretanto, adverte quanto aos riscos de descontinuidade dessas alternativas.

5 Conclusões

Um diploma legal com impacto potencialmente tão grande quanto o EM tende a ser recebido como um marco ou a gênese de novos processos. De fato, o interesse é imenso, as expectativas idem e, no caso, nos parece que as perspectivas são otimistas, ainda mais no quadro de organização, de forma genérica, das RMs e AUs brasileiras, para o qual usamos mais de uma vez o qualificativo “errático”. Porém, no contexto dos limites que o direito tem a oferecer para a política, é essencial diminuir as expectativas ou minimamente adequá-las às condições reais, sob pena de retrocessos e frustrações, ao invés de desejados avanços, paulatinos, porém consistentes.

Nesse sentido, mas também por seu conteúdo, preferimos encarar o Estatuto da Metrôpole como mais uma etapa da consolidação da política urbana e do direito urbanístico do Brasil, em verdade uma importante ponte ou redimensionamento por força de circunstâncias históricas, econômicas e sociais, mas também jurídicas, que estabeleceram as Regiões Metropolitanas. Um processo que se iniciou há décadas e doravante continuará.

Neste quadro, os pontos mais delicados nos parecem a governança e, também, as definições das funções públicas de interesse comum, pois, ao que tudo indica, são as mais estratégicas, e aquelas cuja indefinição mais adiaram a busca de um equacionamento para os graves problemas que se potencializam na “cidade metropolitana”. E sobre eles que devem se voltar as atenções de maneira mais incisa, sem desprezo de outros.

O pano de fundo histórico é fundamental e, neste sentido, não se pode esquecer do fato de que a Federação, no Brasil, não surgiu como estratégia de conciliar diferenças, como em alguns outros Estados, mas, sim, enquanto *instrumento de busca da eficácia na persecução dos objetivos do Estado brasileiro*. Usar o princípio federativo como argumento para criar obstáculos a tais objetivos no ambiente metropolitano pode redundar em grave distorção.

³⁴ *Estatuto da metrôpole: o gargalo do financiamento, passim.*

Tanto quanto se renovam os desafios, ainda mais devem se renovar os instrumentos para concretização do direito à cidade.

Metropolis Statute: A new round for right to the city in Brazil

Abstract: This article highlights points considered structuring of Federal Law 13.089/15 (Metropolis Statute), to try to demonstrate their connection with a number of other standards, in particular the Federal Law 10.257/01 (Statute of the City), to collaborate on integrated interpretation and articulated whole platform devices, which influences, directly and indirectly, in the use and occupation of urban land. And so, far from countering or mitigating advances in regulation of urban policy in recent decades, the Federal Law 13.089/15 would represent a catalyst for city rights, to overcome liabilities, and mainly to give sustainability to the growth and transformation of metropolises.

Keywords: Metropolis Statute. Right to the city. Urban law. Metropolises.

Referências

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 13-44.
- AMBROSIS, Clementina de. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — CEPAM, 2001, p. 165-176.
- BRUNO FILHO, Fernando G. *Princípios de direito urbanístico*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2015.
- CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regionalismo como uma nova perspectiva para o federalismo brasileiro: o “leading case” relativo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. Porto Alegre: Magister 51, dez./jan. 2014, p. 5-39.
- COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Lemos (Org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.
- COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA, 2014.
- FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089/2015 no reescalamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Fórum, jul./dez. 2015, p. 103-132.
- FROTA, Henrique Botelho. *Estatuto da metrópole: o gargalo do financiamento*. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/>>. Acesso em: 12 set. 2016.
- FURTADO, Bernardo Alves. *Metrópoles e suas periferias: breve análise empírica como diagnóstico*. Texto para discussão. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1497>>. Acesso em: 12 set. 2016.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da metrópole; enfim aprovado! Mas o que oferece á metropolização brasileira?* Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 12 set. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

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

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. Estatuto da Metrópole: uma nova rodada do direito à cidade no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 33-52, jul./dez. 2016.
