

# **INSTÂNCIAS METROPOLITANAS: um imperativo jurídico e seus desafios**

## **Relatório Final: Percepções, ponderações e perspectivas**

### **EQUIPE**

Coordenação:

Fernanda Meirelles

Pesquisadores:

Francine van den Brandeler

Fernando Bernardi Gallacci

Lucas Aidar dos Anjos

Danilo Carlotti

I. Sumário	
I. Introdução .....	4
II. Urbanização, metropolização e a necessidade de desenvolver políticas públicas de abrangência metropolitana.....	5
III. Base jurídica e avanços institucionais .....	9
a. O julgamento da Adin 1842 pelo Supremo Tribunal Federal .....	12
b. O Estatuto da MetrÓpole.....	15
IV. Abordagens e modelos para as estruturas metropolitanas .....	17
a. Classificação dos modelos de governança metropolitana.....	21
V. Percepções e perspectivas das instâncias metropolitanas brasileiras.....	28
a. Principais informações sobre as Regiões Metropolitanas .....	29
b. Principais desafios e propostas.....	1
i. Participação e efetividade do conselho deliberativo: .....	1
ii. Convivência das competências metropolitanas e com as estruturas setoriais.....	5
iii. Existência e estabilidade de recursos financeiros .....	10
VII. Conclusão .....	15
VIII. Bibliografia.....	17

**Lista de Tabelas:**

Tabela 1 - Principais elementos da Lei Complementar nº14 de 1973.....	7
Tabela 2 Entendimento dos Ministros na ADI 1.842.....	13
Tabela 3 Questionamentos dos Embargos de Declaração na ADI 1.842 .....	14
Tabela 4 - Características básicas das regiões metropolitanas estrangeiras .....	19
Tabela 5 - Modelos de Governança Metropolitana – Grau de centralização e formalidade.....	22
Tabela 6 - Variáveis de Modelos de Governança Metropolitana.....	23

**Lista de Box:**

Box 1 - A dúvida de titularidade no setor de saneamento .....	10
Box 2 O Caso de Johannesburgo - Uma Gestão Metropolitana Abrangente.....	24
Box 3 (Des)centralização e Fragmentação na Região Metropolitana da Cidade do México .....	25
Box 4 O Exemplo de Déli - Uma MetrÓpole Centralizada .....	26
Box 5 Governança Metropolitana (In)formal em Paris e Los Angeles .....	27
Box 6 Disputas partidárias e regiões metropolitanas .....	2
Box 7 Comitês Metropolitanos Setoriais no Vale do México.....	3
Box 8 Gestão Metropolitana Setorial em Londres.....	6
Box 9 Serviços Setoriais e Planejamento Multisetorial na Região Metropolitana de Buenos Aires .....	7
Box 10 O Gautrain - Gestão Setorial a Escala de Johannesburgo .....	8
Box 11 O Financiamento do Projeto Metropolitano de Paris.....	12

## I. Introdução

Este relatório resulta da pesquisa “Instâncias Metropolitanas”, realizada no âmbito do Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada (“CPJA”) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Ele apresenta os principais achados e percepções decorrentes das diversas etapas da pesquisa, que envolveu levantamento bibliográfico, análise de jurisprudência e de diplomas normativos, entrevistas com gestores relacionados com entidades de atuação metropolitana, realização de workshop<sup>1</sup> e identificação de exemplos internacionais<sup>2</sup>.

A pesquisa, iniciada em 2014, tomou como ponto de partida a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1842 (setembro/2013), que trata das competências constitucionais para a prestação dos serviços de saneamento em regiões metropolitanas. Apesar de suas implicações ainda não estarem integralmente claras e compreendidas, o STF posiciona-se pelo exercício compartilhado, entre Estados e Municípios, das chamadas funções de interesse comum, não admitindo soluções institucionais que sejam exclusivamente municipais ou exclusivamente estaduais. Sem dúvida, ainda que se debruce especificamente sobre os serviços de saneamento, trata-se de baliza de extrema importância para se pensar a governança metropolitana como um todo.

A este contexto jurídico somou-se a promulgação do Estatuto da MetrÓpole (Lei n. 13.089, de janeiro de 2015), que – dentre outras medidas - impõe a atuação de uma estrutura de governança metropolitana para tratar de ações e políticas comuns a este território.

Esta pesquisa pretende contribuir com o desafio de construir este espaço metropolitano de diálogo e deliberação - juridicamente inevitável e inadiável - a partir do mapeamento dos principais entraves ao funcionamento das instâncias metropolitanas e identificação de possíveis caminhos para sua superação.

Além dos levantamentos bibliográficos e normativos, a pesquisa realizou entrevistas com gestores vinculados a entidades de atuação metropolitana das regiões metropolitanas de Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife. Em função do pouco tempo de funcionamento de algumas dessas instâncias e da inconstância da atuação de outras, optou-se por entrevistas semiestruturadas, que permitissem a escuta das experiências e percepções desses agentes.

Este relatório está estruturado da seguinte forma: a próxima seção (II) abordará o processo de urbanização e a relevância das metrÓpoles. Em seguida, na seção III, discorrer-se-á sobre as recentes alterações no contexto jurídico da governança das metrÓpoles, tornando a construção

---

<sup>1</sup> Workshop “Governança Metropolitana: a decisão do STF”, realizado em 26 de novembro de 2014, na FGV Direito-SP.

<sup>2</sup> A realização das entrevistas contou com a colaboração do pesquisador Danilo Carlotti. Os pesquisadores Lucas Aidar dos Anjos e Fernando Bernardi Gallacci realizaram a análise do posicionamento do Supremo Tribunal Federal e contribuíram na organização e nos debates do workshop “Governança Metropolitana”. A pesquisadora Francine van den Brandeler participou de todas as etapas da pesquisa.

de uma instância funcional de deliberação metropolitana um imperativo jurídico. A seção IV exporá algumas abordagens e modelos de governança metropolitana. Por fim, serão apresentadas percepções e perspectivas para o funcionamento de instâncias metropolitanas no Brasil.

## II. Urbanização, metropolização e a necessidade de desenvolver políticas públicas de abrangência metropolitana.

Entre 1960 e 2010, a população urbana brasileira cresceu de aproximadamente 32 milhões de habitantes para quase 161 milhões de habitantes, o que significa um salto de 45% para 84.4% da população total (Censo 2010). Neste forte processo de urbanização, uma das tendências mais notáveis tem sido a metropolização, ou seja, o crescimento e a multiplicação de regiões metropolitanas. Em 2007, quase metade da população brasileira morava em regiões metropolitanas, e estas regiões concentravam 58% do PIB nacional e 80% das sedes das maiores empresas (IBGE 2010).

A definição do que é uma região metropolitana pode variar muito entre diferentes países. Em alguns casos, este conceito usa critérios quantitativos claramente definidos, como o número mínimo de habitantes. Em outros, a definição é mais qualitativa e aproximativa. E em mais outros casos, não há nenhuma definição oficial<sup>3</sup>. No Brasil, apenas em 2015, com a promulgação da Lei Federal 13.089 (Estatuto da MetrÓpole), procurou-se determinar os critérios para a caracterização de uma região metropolitana, remetendo-se aos parâmetros definidos pelo IBGE.

Muito além de mero critério formal, a definição do que caracteriza uma região metropolitana tem importantes implicações para a formulação de políticas públicas. As regiões metropolitanas brasileiras em geral sofrem com graves problemas sociais e ambientais e são a escala necessária para a abordagem desses problemas<sup>4</sup>. As dificuldades de gestão coordenada dos territórios que compõem as regiões metropolitanas limitam muitas vezes o desenvolvimento econômico equilibrado e a redução das desigualdades.

Ademais, as dinâmicas de crescimento urbano e metropolitano resultam muitas vezes em cidades mais diversificadas mas também mais fragmentadas (Sellers e Martinot 2009: 255). Isto

---

<sup>3</sup> Não sem motivo, portanto, que “governos nacionais e internacionais precisam de normas comuns para comparar a situação em cidades diferentes e alocar e executar os recursos de políticas públicas” (Freeman e Cheshire 2006). Isso porque na ausência de uma definição única e reconhecida internacionalmente, a comparação entre regiões metropolitanas em diferentes partes do mundo será necessariamente baseada em dados que apresentam algumas limitações em termos de fiabilidade e comparabilidade.

<sup>4</sup> “Regions matter because metropolitan economies, not national, state or municipal economies are the new competitive units in the global economy. This requires that policy makers acknowledge that the regional and metropolitan scale is the optimal scale for the solution of most pressing urban problems today” (Yaro & Ronderos 2011: 5).

porque o crescimento não foi acompanhado de uma estrutura institucional adequada. Nesse sentido, Klink (2009: 416) afirma que *“o debate sobre as regiões metropolitanas aponta para um paradoxo: enquanto concentram importantes problemas e oportunidades, verificamos, ao mesmo tempo, que o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento desses territórios não está à altura de lidar com os desafios e aproveitar as potencialidades.”* Há, portanto, uma necessidade de se pensar modelos de gestão metropolitana que considerem, por meio de ações coletivas, os interesses comuns e as externalidades negativas dentro de uma mesma região conurbada. Segundo Andersson (2012: 2), a falta de arranjos formais ou informais de governança na escala metropolitana tende a levar à fragmentação dos serviços (ineficiências), efeito carona (“free ridership”) por algumas jurisdições (por causa dos efeitos de repercussão (“spillover”)<sup>5</sup>, degradação ambiental, dentre diversos outros problemas.

A adoção de políticas públicas para responder a assuntos de interesse comum de uma região metropolitana é mais complicada quando não se conta com uma ou mais instituições governamentais, ao nível metropolitano, que possam planejá-las, articulá-las e até executá-las. Uma entidade de escala metropolitana deve, em teoria, representar o interesse comum e buscar o consenso entre os atores envolvidos nesta escala. Iniciativas para a criação e funcionamento dessas instâncias metropolitanas já existem no Brasil, mas seu funcionamento e impacto como promotor de políticas metropolitanas tem sido instável e tímido.

Essa situação reflete um longo e complexo processo de construção de histórica, que se inicia com o regime militar, quando o tema da metropolização começou a receber mais atenção. Durante os anos 60 e 70, o processo de urbanização brasileira se acelerou e, em 1970, o Censo revelou que o país era predominantemente urbano (Garson Braule Pinto 2007: 91). As consequências deste processo então entraram em debate entre os órgãos de pesquisa, os partidos políticos e os órgãos de governo, algo que levou a busca de soluções institucionais aos problemas urbanos. Com a Constituição de 1967, deu-se tratamento jurídico constitucional ao tema, por meio da criação jurídica de regiões metropolitanas como forma de integrar os municípios com vistas à gestão de serviços e interesses comuns (Paula 2013: 5). A faculdade de instituir regiões metropolitanas foi conferida à União. Subsequentemente, a institucionalização das primeiras regiões metropolitanas do Brasil se deu por meio da edição da Lei Complementar nº 14/1973, depois, pela Lei Complementar nº 20/1974. Assim, foram criadas as nove primeiras regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza em 1973, e Rio de Janeiro em 1974.

O regime militar criou as regiões metropolitanas com o objetivo de consolidar o processo de desenvolvimento do país (Klink, 2009: 419). Vários serviços foram definidos pela legislação federal como metropolitanos (eg. saneamento, transporte, desenvolvimento econômico e social), e instancias de gestão metropolitana foram criadas (eg. conselhos deliberativos e

---

<sup>5</sup> Efeitos que transcendem fronteiras, por exemplo a manutenção inadequada de sistemas de drenagem urbana em uma área que causam inundações em outra área.

consultivos). Este processo seria enfraquecido durante a década de 1980, com a crise fiscal que abateu o país e a redemocratização e o surgimento de novos atores sociais.

A Lei Complementar nº14 de 1973 definiu as regras básicas de constituição de regiões metropolitanas (Garson Braule Pinto 2007: 93-94):

*Tabela 1 - Principais elementos da Lei Complementar nº14 de 1973*

Criação de oito regiões metropolitanas, definindo os municípios constituintes e dando-lhes um tratamento simétrico.
Definição dos serviços de interesse comum.
Subordinação do uso do solo metropolitano ao planejamento metropolitano.
Definição da estrutura de gestão, consistindo em um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo.
Eleição de mecanismos de cooperação de programas e projetos.
Priorização dos municípios que participem de projetos integrados e dos serviços comuns para acessar recursos federais e estaduais.

A Lei Complementar nº14 impunha a participação dos municípios que constituem a região metropolitana nos assuntos de interesse metropolitano, como o saneamento, planejamento integrado de desenvolvimento social e econômico, controle de poluição ambiental, transportes, sistema viário e outros (Batata 2011: 145). A fraqueza dessa lei era que dava um tratamento homogêneo a todas as regiões metropolitanas, ignorando as particularidades de cada uma. As regiões metropolitanas eram geridas por um conselho deliberativo e um conselho consultivo, os quais eram apoiados por entidades técnicas de planejamento criadas pelo governo do Estado com o objetivo de implementar políticas de desenvolvimento (Batata 2011; Fernandes Junior 1984). No entanto, a implementação de ações compartilhadas foi restrita pelo fato que a maioria dos funcionários destes conselhos eram nomeados pelo governo do Estado (Batata 2011: 146). Uma outra fragilidade da Lei Complementar nº 14 era a ausência de previsão de mecanismos financeiros, o que limitava a execução das ações escolhidas.

Não obstante, a Lei também trouxe alguns avanços. Em especial, ela definiu e esclareceu o conceito de interesse comum metropolitano, realçando a relevância da escala metropolitana para responder aos problemas coletivos (Batata 2011: 146). Isto levou a implementação de vários projetos de interesse metropolitano como os de saneamento e de transporte coletivo.

Como a União detinha a competência para criar regiões metropolitanas, as políticas de investimento em infraestrutura urbana estavam subordinadas ao controle federal (Garson Braule Pinto 2007: 94). Instrumentos institucionais específicos foram criados para dar suporte ao planejamento integrado metropolitano, tais como a Comissão Nacional de Política Urbana e

o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano. No entanto, a alocação dos recursos para as regiões metropolitanas era afetada pelas pressões e alianças políticas e setoriais (Idem, p.95). Além disso, as políticas sofriam com a falta de coordenação intersetorial, interurbana e intra-urbana das ações e dos investimentos realizados (Garson Braule Pinto, 2007). Finalmente, o Fundo foi extinto em 1983, fazendo com que o financiamento dos projetos retornasse aos orçamentos anuais, de alocação mais volátil, algo que dificultava o desenvolvimento de iniciativas de longo prazo.

Algumas mudanças significativas apareceram com a transição democrática. Após a promulgação da Constituição de 1988, a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os estados (Garson Braule Pinto 2007). A criação das regiões metropolitanas continuou impositiva já que os municípios podiam solicitar o ingresso na região metropolitana mas não podiam optar por dela não fazer parte. Em muitos estados, os textos constitucionais receberam somente uma menção breve sobre a questão metropolitana, simplesmente reproduzindo o conteúdo do artigo da Constituição Federal sobre o assunto.

Outra mudança importante com adoção da Constituição de 1988 foi a elevação do município para a condição de ente federado, o que consolidou a autonomia e o protagonismo dos governos municipais, o que acabou por anular na prática a capacidade dos estados de coordenar as ações comuns nas regiões metropolitanas (Magalhães 2010: 21; Observatório das Metrôpoles 2009). De fato, o resultado foi uma tensão entre a transferência de competências aos estados sem a alocação de recursos específicos, e os poderes tributários dos municípios (Idem).

A maior autonomia municipal também levou ao aumento da competição local, o neo-localismo e a dificuldades de coordenação interinstitucional. Durante a década dos 1980, os prefeitos neolocalistas executaram estratégias de desenvolvimento local de maneira isolada, o que reforçou as desigualdades sócio-espaciais e as tendências de fragmentação do espaço nacional (Melo 2002; Brandão 2003). O isolamento dos municípios foi amparado pela associação, pelos atores sociais, do tema metropolitano ao regime militar (Klink, 2009: 419). O discurso centralizador perdeu espaço para o discurso municipalista, o que dificultou o avanço de argumentos a favor de alternativas de cooperação (Spink *et al.* 2009; Moura 2003). Portanto, o tema recebeu pouca atenção no processo constituinte de 1988.

Durante os anos 90, uma série de reformas sociais levaram a mudanças na gestão dos municípios. Não obstante, as políticas de desenvolvimento urbano para enfrentar os desafios urbanos e metropolitanos receberam menos atenção ou foram desenvolvidas de maneira isolada (Garson Braule Pinto 2007: 96). A cooperação entre municípios vizinhos apareceu, ao menos teoricamente, através de possibilidade de celebração de consórcios intermunicipais. Dentre elas, um dos casos mais notáveis é o Consorcio Intermunicipal do Grande ABC, onde os atores locais construíram no início dos anos 90 um conjunto de arranjos informais, mas com um forte embasamento social para enfrentar uma crise econômica que se abateu sobre a região (Klink 2009). Mas a cooperação interfederativa (especificamente entre estado e municípios) permaneceu escassa.



### III. Base jurídica e avanços institucionais

Como discutido acima, a experiência de gestão metropolitana brasileira começou na década de 60, durante o regime militar, teve seu auge na segunda metade da década de 70 e se enfraqueceu na década de 80 com a desarticulação do sistema de planejamento do governo central. A Constituição de 1988 deixou incertezas sobre a função e a operação da região metropolitana. No entanto, apesar da falta de clareza constitucional, passos foram dados e devem ser considerados na construção de soluções institucionais para a gestão metropolitana.

As regiões metropolitanas estão previstas no artigo 25 da Constituição Federal, que confere aos Estados a prerrogativa de, *“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” (parágrafo 3º)*. Compete assim a cada Estado criar regiões metropolitanas. Seus requisitos, características, estrutura e competências não estão previstos no texto constitucional. Por outro lado, a Constituição garante aos Municípios competência para *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”* (inciso V, art. 30).

Apesar de haver uma sinalização clara sobre a necessidade de se instituir regiões metropolitanas para a coordenação e cooperação interfederativa nesses territórios, a Constituição não fixa a forma de fazê-lo, nem quais seriam as funções de interesse comum que devem ser alocadas a uma instância metropolitana, nem a forma de compatibilizá-las com o exercício da autonomia municipal. A Constituição Federal de 1988 criou um sistema descentralizado, com a devolução de recursos e competências para os estados e municípios. No entanto, este processo foi acompanhado por um movimento contrário de recuo do governo federal que, somado à falta de regulamentação, levou a um quadro de relações interfederativas cada vez mais competitivas (Klink 2009: 103; Fiori 1995: 35). Além disso, embora as regiões metropolitanas sejam reconhecidas pela Constituição de 1988, estas não configuram unidade federativa ou entidade autônoma de governo, o que acaba gerando um vazio institucional (Batata 2011: 150). Esta falta, combinada à ausência de alocações e financiamentos orçamentários para o fornecimento da infraestrutura e serviços necessários em larga escala apresenta sérios desafios para enfrentar os problemas metropolitanos (World Bank 2006).

Embora a Constituição de 1988 tenha delegado aos Estados a competência para estabelecer regiões metropolitanas, ela não definiu os parâmetros para se classificar uma região específica como de “nível metropolitano” (Banco Mundial 2006). A criação das regiões metropolitanas é dependente da iniciativa do poder executivo estadual e da aprovação do poder legislativo estadual. Segundo a Lei 13.089/2015, conhecida como Estatuto da MetrÓpole, a estrutura de governança metropolitana deve ser composta por uma instância executiva, composta pelos representantes do Poder Executivo do estado e municípios; uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; uma organização pública com funções técnico-

consultivas; e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Estado e os municípios incluídos numa região metropolitana devem alocar recursos financeiros para as funções públicas de interesse comum, mas isto não ocorre sistematicamente na prática.

O setor de saneamento básico foi terreno fértil para que se materializassem as diversas dúvidas que cercam o tema e aflorassem sérios conflitos federativos acerca da titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Muitos deles foram judicializados, e as Ações Diretas de Inconstitucionalidades ajuizadas em face de leis estaduais do Rio de Janeiro e da Bahia culminaram em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, que será analisado mais adiante (*Box 1 - A dúvida de titularidade no setor de saneamento*).

*Box 1 - A dúvida de titularidade no setor de saneamento*

*A questão do saneamento básico, muito embora relevante para o desenvolvimento urbano, afetando, inclusive, aspectos de prevenção da saúde, não foi alvo de grandes notas na Constituição Federal de 1988. Lá, há a indicação de que a União deverá estabelecer diretrizes para o seu desenvolvimento (art. 21, XX), mas não há explicações sobre se tal serviço ficará a cargo dos Estados ou dos Municípios. A questão é ainda mais complexa frente o disposto de que seria competência comum a União, Estados e Municípios promover programas de saneamento básico (art. 23, IX).*

*Assim, a titularidade/competência para a prestação do dito serviço se tornou um ponto fundamental para garantir estabilidade e desenvolvimento ao setor. Desde 1988 várias interpretações jurídicas já foram feitas, visando firmar posicionamento seja para o lado municipal, seja para o lado estadual.*

*O debate já estaria, a princípio, pacificado para os casos envolvendo um município que não esteja localizado dentro de um agrupamento regional lato sensu, porquanto, nestas situações, têm-se como dominantes interpretações (SILVA, 2000: 155 e ss.) de que o serviço de saneamento, embora com a possibilidade de deter uma infraestrutura capilarizada em outros municípios, é de interesse local, com base nos incisos I e V do artigo 30 da CF :*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*(...)*

*V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;(g.n.)*

*O grande problema da titularidade está, portanto, nos casos em que o saneamento básico é prestado em um município parte de uma região metropolitana, aglomeração urbana e/ou microrregião, as quais estão previstas no art. 25, § 3º da Constituição, conforme transcrito abaixo:*

*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.*

*Isso não é sem motivo, pois a análise dos dispositivos anteriormente transcritos demonstra que a Constituição Federal de 1988 ora preceitua que deve ser preservada a competência do município nos assuntos que afetem sua realidade (interesse local), ora estabelece que os estados federados tenham a competência para criar, por meio de lei complementar, agrupamentos municipais com vistas a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum – e não de interesse local, frise-se. Há, portanto, clara dificuldade de interpretar a norma constitucional.*

*Nem mesmo o chamado Marco Regulatório do setor, promulgado em 2007, por meio da Lei nº 11.445/07, a “Lei Nacional de Saneamento Básico”, foi capaz de sanar o debate. Esse diploma normativo voltou-se a esclarecer outras questões que permeavam o serviço de saneamento. Por exemplo, delimitou-se o seu conceito (art. 3º), o qual passou a compreender os seguintes serviços: (i) fornecimento de água potável; (ii) coleta, tratamento e destinação de esgoto; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (lixo doméstico e oriundo de locais públicos); e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais. Além disso, a Lei enfatiza o planejamento do setor, prevê a necessidade de entidade reguladora e a celebração de contratos quando os serviços sejam delegados. Não buscou, entretanto, solucionar a dúvida quanto à titularidade, o que seria matéria constitucional, não equacionável por diploma legal.*

Apesar das dificuldades, as regiões metropolitanas se proliferaram e cresceram exponencialmente durante estas décadas. No Brasil, até a promulgação do Estatuto das Metrôpoles, inexistiam critérios específicos ao nível nacional para se demarcar o que caracteriza uma região metropolitana. Assim, cada estado define os seus próprios critérios para a instituição destas regiões, assim como o seu modelo de gestão. Foram criadas legalmente 68 regiões metropolitanas no Brasil<sup>6</sup>, que abarcam situações tão distintas quanto a região metropolitana de São Paulo e a região metropolitana de Boa Vista, com pouco mais de 300 mil habitantes. Ainda mais extremo é o exemplo da Região Metropolitana Sul do Estado de Roraima, com população de pouco mais de 21 mil habitantes. Somente em 2015, antes da publicação do Estatuto da Metrôpole, entraram em vigor mais cinco regiões metropolitanas. Seu real funcionamento em prol de um melhor planejamento e gestão de políticas públicas de impacto supramunicipal, todavia, tem se mostrado débil. Não se pode dizer que este seja um desafio novo para o Estado brasileiro - nem mesmo exclusivo do País, como se verá na seção IV.

No entanto, o assunto vem recentemente ganhando maior relevância, tanto pelo agravamento de problemas relacionados ao planejamento e à execução de políticas e serviços públicos de âmbito metropolitano (transporte público, gestão de resíduos sólidos, abastecimento de água são exemplos evidentes), quanto pelo recente advento de decisões e medidas de cunho jurídico que impõem um esforço imediato na construção de uma melhor governança metropolitana. São elas o Acórdão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842, de setembro de 2013 e a aprovação do Estatuto da Metrôpole (Lei Federal 13.089, de janeiro de

---

<sup>6</sup> Somente 37 são oficialmente reconhecidas como tal por ser definidas por leis federais ou estaduais, as quais somam-se três RIDES (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico) (Metropolis 2014). O IBGE também identifica 12 regiões metropolitanas “de primeiro nível”: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. A RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico) de Brasília é também muitas vezes agregada a este grupo, mas ela se diferencia por ter uma abrangência interestadual.

2015). Como se apontará a seguir, as duas iniciativas reforçam a necessidade de uma melhor gestão das regiões metropolitanas brasileiras.

a. O julgamento da Adin 1842 pelo Supremo Tribunal Federal

Em 2013, depois de 16 anos, o STF julgou uma das principais ações sobre o assunto da gestão metropolitana, com implicações ainda a serem compreendidas. Apesar de discorrer especificamente sobre a prestação de serviços de saneamento, esse posicionamento do Supremo é uma baliza de extrema importância para se pensar a governança metropolitana como um todo. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842<sup>7</sup>, o STF, ao decidir sobre a titularidade dos serviços de saneamento, estabeleceu as premissas para o desempenho das funções de interesse comum a vários municípios.

Essa ADIn foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (“PDT”) para impugnar<sup>8</sup> dispositivos de Lei Complementar do Estado do Rio de Janeiro que dispunha *“sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum”*<sup>9</sup>, bem como declarar inválidos dispositivos de uma Lei estadual que estabelecia disposições sobre *“o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros, e sobre o serviço público de saneamento básico”*<sup>10</sup>. O PDT alegava, inicialmente, que as citadas normas teriam usurpado, em favor do Estado e em detrimento dos municípios que integravam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, funções e serviços públicos de competência municipal, ofendendo: o princípio democrático e do equilíbrio federativo; a autonomia municipal; o princípio da não intervenção dos Estados nos respectivos municípios; as competências municipais, além das competências comuns da União, dos Estados e dos municípios.

O julgamento desta ação foi conturbado, com diversos pedidos de vista e revisão de votos. No balanço geral, o dispositivo do acórdão informa a inconstitucionalidade das normas e expressões que envolviam delegação do poder decisório da região metropolitana ao Estado, declarando a inconstitucionalidade da expressão *“a ser submetido à Assembleia Legislativa”*<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> No caso em questão ocorreu o julgamento conjunto das ADIns 1.843 (Partido da Frente Liberal - PFL); 1.826 (Partido dos Trabalhadores - PT); e 1.906 (Partido Popular Socialista - PPS), pois entendeu-se que havia conexão entre seus objetos e a ADIn 1.842-5. A ADIn 2.077-3 também foi julgada de forma conjunta, compreendendo, no entanto, votos distintos. Sobre essa última ação, ressalta-se que seu julgamento com as demais ADIns não se deu pelo fato de conexão de objetos, mas sim devido a similitude do tema.

<sup>8</sup> O julgamento também questionava o Decreto estadual n 24.631/98 – alvo específico da ADI 1.906, julgada conjuntamente devido à conexão de seu objeto. Ocorre, no entanto, que essa ação foi considerada prejudicada, uma vez que o referido Decreto foi revogado.

<sup>9</sup> Lei Complementar estadual nº 87/97.

<sup>10</sup> Lei estadual nº 2.869/97.

<sup>11</sup> Expressão constante do inciso I do art. 5º; além do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11, todos da LC nº 87/1997-RJ, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997-RJ.

Os votos foram bastante extensos e discorreram sobre diversos temas relacionados à questão da titularidade. A tabela abaixo procura sintetizar as posições dos Ministros sobre a pluralidade de aspectos imbricados no debate.

*Tabela 2 Entendimento dos Ministros na ADI 1.842*

MINISTROS DO STF	POSICIONAMENTOS				
	O estado presta sozinho os serviços de interesse comum	Gestão Compartilhada entre Estado e Municípios	Participação Social na Gestão	Desnecessidade de Participação Paritária	Gestão Compartilhada entre Municípios
Min. Rel. Maurício Correia	X				
Min. Joaquim Barbosa		X			
Min. Nelson Jobin					X
Min. Gilmar Mendes		X		X	
Min. Ricardo Lewandowski		X	X	X	
Min. TeoriZawaski					
Min. Rosa Weber		X	X	X	
Min. Marco Aurélio		X		X	
Obs.: Modulação de efeitos.	Aprovada por maioria de votos, vencido o Min. Marco Aurélio, o qual entendia que os efeitos devem ser analisados de acordo com a apresentação de casos concretos.				

(GALLACCI: 2013).

Resumindo, podemos chegar às seguintes conclusões do julgado:

- (i) O estado não pode gerir as funções públicas de interesse comum de forma unilateral, ignorando os municípios;
- (ii) Um município sozinho, quando parte de região metropolitana, não pode, em seu território, gerir as funções públicas de interesse comum de forma unilateral, ignorando os municípios restantes e o estado;
- (iii) O conjunto de municípios da região metropolitana não pode gerir as funções públicas de interesse comum de forma unilateral, ignorando o estado;
- (iv) Nos casos de regiões metropolitanas, há a necessidade de se adotar um modelo de competência compartilhada, envolvendo o conjunto de municípios e o estado;
- (v) Não há a necessidade de que tal competência compartilhada seja paritária;

- (vi) Não há a exigência específica de participação popular no exercício da competência compartilhada, devendo tal participação decorrer de princípios constitucionais impostos à Administração Pública; e
- (vii) Não há, *a priori*, indicação de modelo ideal para a gestão e a organização das regiões metropolitanas.

As conclusões acima, baseadas na argumentação dos Ministros, provaram-se polêmicas no meio jurídico, e o único ponto pacífico é que o estado não pode prestar o serviço de saneamento básico de modo isolado. Além disso, a ementa do julgado pode levar a novos questionamentos sobre temas que não estavam totalmente acordados pelos Ministros, como o conceito de interesse comum.

As dúvidas entorno do julgamento levaram a três embargos de declaração, que foram apresentados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Os embargos estão resumidos na tabela abaixo:

*Tabela 3 Questionamentos dos Embargos de Declaração na ADI 1.842*

PARTIDOS POLÍTICOS QUE EMBARGARAM A DECISÃO DO STF	QUESTIONAMENTOS			
	Dúvida quanto o âmbito de aplicação da decisão	Dúvida sobre a segurança jurídica dos contratos e licitações já realizados	Dúvida quanto o estabelecimento de parâmetros para execução da decisão de compartilhamento de competências	Dúvida quanto à correspondência do conteúdo da decisão com a redação da ementa do acórdão
PDT	X	X	X	X
PT			X	X
PPS	X	X	X	
Obs.: outros questionamentos	Além dos pontos acima, também foram objeto de questionamentos: (i) a regularidade da votação, em vista do princípio da reserva de plenário (art. 97 da CF); e (ii) irregularidade na escolha do redator do acórdão, visto que o voto divergente seria do Min. Joaquim Barbosa.			

Cabe ressaltar, por fim, que a decisão dessa ação direta foi proferida com modulação de efeitos, proposta pelo Ministro Gilmar Mendes. Assim, segundo o entendimento da Corte, a decisão da ADIn 1.842 só terá validade dentro de 24 (vinte e quatro) meses da conclusão do julgado, facultando, assim, que as regiões metropolitanas do país<sup>12</sup> sejam adequadas às disposições do acordado pelos Ministros.

<sup>12</sup> É adotada, aqui, a ideia de que a decisão teria eficácia para todos os entes da federação brasileira, visto que a fundamentação do STF poderia ser alegada como paradigma em outros julgados, independentemente da vinculação ao caso concreto do Rio de Janeiro. Um elemento que colabora com esta interpretação é que a ADI n. 2.077, da Bahia, seguiu os mesmos passos das orientações fixadas pelo STF na ADI n. 1.842. Não obstante, aguarda-se o

A decisão no julgamento da ADI 1.842 leva a vários reflexos jurídicos, inclusive a vinculação ao dispositivo do acórdão, o qual declarou a inconstitucionalidade parcial de dispositivos da legislação carioca. Aqueles foram declarados inválidos e, portanto, não poderão ser aplicados pela Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de descumprimento de decisão judicial.

Outro reflexo jurídico diz respeito à utilização da interpretação da decisão para fins argumentativos, ou seja, como retórica lastreada em precedente do próprio Tribunal. Neste caso, transpõem-se os argumentos utilizados pelos Ministros na ADIn 1.842 para outras ações diretas de inconstitucionalidade que analisam a celeuma metropolitana. Somente no Estado de São Paulo, podemos identificar uma ADI e um Recurso Extraordinário sobre o tema (ADI nº 4.028 e RE nº 539.253).

Além dos efeitos jurídicos mais diretos – e embora ainda seja preciso aguardar o julgamento dos embargos de declaração para realmente entender integralmente a decisão da Corte - o julgamento da ADI nº 1.842 foi de grande monta para a discussão. Seja porque foi o primeiro que enfrentou de modo mais aprofundado o debate, seja porque deixou parâmetros – mesmo que ainda sensíveis a mudanças - para que os administradores públicos pautem suas decisões. A análise da segurança de cada operação para estruturação de serviços públicos em meio metropolitano depende, dessa feita, de avaliação do gestor público sobre os riscos de eventual questionamento judicial, seja ele meramente retórico e argumentativo, seja ele lastreado no efeito vinculante dos motivos da decisão da ADI nº 1.842.

Em resumo, o julgamento não clarificou qual seria a governança de uma região metropolitana, qual seria a composição do colegiado que integraria os municípios metropolitanos e o Estado-membro. No entanto, definiu que o poder decisório não pode se concentrar em apenas um ente da Federação. Essa orientação é bastante relevante, pois reforça a unidade metropolitana como foco decisório e a consequente necessidade de criar e tornar funcional uma estrutura de governança equivalente.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, portanto, faz-se importante pelo que afirma, ao defender a compulsoriedade da participação de entes federativos no desempenho das funções de interesse comum, e pelo que rejeita, que são as deliberações isoladas a respeito de matérias metropolitanas. Impôs, portanto, uma derrota tanto a estadualistas quanto a municipalistas extremados, que polarizaram o debate nas décadas de 1990 e 2000. O caminho da construção de uma forma de cooperação ou coordenação se torna inevitável.

#### b. O Estatuto da MetrÓpole

Em janeiro 2015, o Congresso aprovou a Lei 13.089, conhecido como Estatuto da MetrÓpole. Discutido desde a promulgação do Estatuto da Cidade, esta lei procura estabelecer critérios para a configuração de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, dispõe sobre o

---

posicionamento da Corte sobre esta questão, a qual será apreciada quando da análise dos embargos de declaração (PPS e PDT).

planejamento integrado dessas unidades territoriais e estabelece requisitos para o apoio da União.

Apesar da questionável técnica legislativa, que resulta em um texto confuso, com definições circulares e pouco precisas, o Estatuto representa mais uma peça na construção de um cenário de maior cooperação e coordenação interfederativas. Logo de início, procura explicitar alguns conceitos, na tentativa de conferir maior alinhamento entre as nomenclaturas a serem utilizadas no tratamento jurídico de assuntos e realidades relacionadas às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Assim, os próprios termos “metrópole” e “região metropolitana” ganham na lei uma maior precisão, que os remete às definições e requisitos estabelecidos pelo IBGE (art. 2º).

O Estatuto procura, desta forma, limitar o poder dos Estados de criação de regiões metropolitanas em situações em que concretamente suas características não estejam presentes. Transfere ao IBGE o papel de explicitar quais características seriam estas, procurando dotar o conceito de parâmetros técnicos, restringindo o uso meramente político da figura das regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, a Lei reconhece as regiões metropolitanas constituídas antes da promulgação do Estatuto, tornando bastante restrita qualquer pretensão de conferir maior uniformidade conceitual entre as regiões, já que o cenário atual, ainda que possa ser contido, já é suficientemente caótico.

Em relação à governança dos entes metropolitanos, o Estatuto, sob a denominação de “estrutura de governança interfederativa”, desenha os contornos gerais de um sistema de deliberação e execução de ações de natureza regional que conte com a participação de representantes de municípios e estados, além da sociedade civil. Em detrimento de uma variedade maior de desenhos de governança, chega a estabelecer qual instância, executiva ou deliberativa, esses representantes devem compor e ainda prevê uma curiosa “organização pública com funções técnico-consultivas” – denominação de conteúdo ainda incerto.

O planejamento e a tomada de decisão devem ser, segundo o Estatuto, necessariamente compartilhados (art. 7º) entre Estado e Municípios. Determina que os planos metropolitanos tenham status de lei (lei estadual, necessariamente antecedida de aprovação pela instância interfederativa)<sup>13</sup>, conferindo força jurídica e poder vinculante a esse planejamento.

Assim, apesar de dar margem a diversas dúvidas (inclusive de constitucionalidade, como é o caso da previsão de supremacia do plano metropolitano sobre o Plano Diretor)<sup>14</sup>, o Estatuto

---

<sup>13</sup> Sobre este ponto, é interessante lembrar que a decisão do STF na ADI 1842 julgou inconstitucional justamente os dispositivos na lei fluminense que determinava a submissão do Plano Metropolitano à Assembleia Estadual.

<sup>14</sup> Em 2014, uma Proposta de Emenda à Constituição foi introduzida pelo senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) para redefinir as regras da criação de regiões metropolitanas. Esta PEC prossegue atualmente em tramitação, sendo analisada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). A essência da proposta é de conferir à União, aos estados e ao Distrito Federal a competência para criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Hoje, só os estados têm essa competência. Além disso, a União vai legislar sobre os requisitos e características para que um grupo de municípios seja considerado uma região metropolitana. As novas regras também esclareceriam o modo de governança e financiamento dessas regiões. Ainda, como explicado pelo Senado, tanto a União, quanto



tem o mérito de chamar Estado e Municípios para o esforço de construir um canal permanente de planejamento integrado.

No Estatuto da Metrópole, como no acórdão do Supremo Tribunal Federal, rejeitou-se que um Estado ou um Município possam, isoladamente, definir e implementar políticas de interesse e impacto comuns. A participação de todos os entes federativos envolvidos é necessária e compulsória. Ou se constrói uma política metropolitana conjuntamente, ou, juridicamente, qualquer solução imposta de parte a parte não terá validade.

#### IV. Abordagens e modelos para as estruturas metropolitanas

O rápido processo de metropolização vivenciado no Brasil reflete uma tendência global. Em 1950 só uma cidade no mundo tinha uma população superior a 10 milhões de habitantes, enquanto em 2000 este número havia crescido para 16, das quais 12 estavam em países em desenvolvimento (Sellers e Martinot 2009: 255). Além da multiplicação das megacidades, as cidades com população acima de um milhão e cinco milhões de habitantes também proliferaram. Embora localizadas em contextos muito diferentes, estas regiões metropolitanas compartilham desafios de gestão similares por conta do descasamento entre suas fronteiras político-administrativas e a área de coesão populacional e econômica.

Segundo Losada (2010: 169), “a busca de um tratamento jurídico institucional adequado para a ordem metropolitana é um problema internacional, e não apenas brasileiro”. Os modelos e mecanismos adequados de gestão metropolitana para diferentes regiões metropolitanas variam em função do contexto (histórico, econômico, geográfico, etc.) do país, da estrutura governamental, e mais. No Brasil, a busca para os modelos e mecanismos adequados é caracterizada pelo desenho federativo complexo, que reconhece a autonomia municipal, e o grande número de regiões metropolitanas (Idem).

Embora não exista um modelo “one size fits all” (modelo padrão), Slack (2007: 26) destaca alguns pontos relevantes em cada contexto:

- Os modelos de governança metropolitana podem evoluir dentro de uma mesma cidade.
- O contexto local (eg. a história e a cultura política) tem uma influência importante sobre o quanto uma determinada estrutura funcionará.
- O processo de implementação da estrutura metropolitana é fundamental para o sucesso do resultado.
- A política, e não a economia, dita muitas vezes a estrutura final.

---

o estado e os municípios envolvidos poderão ter de repassar recursos para a região metropolitana (<http://senado.jusbrasil.com.br/noticias/135381979/pec-estabelece-novas-regras-para-criacao-de-regioes-metropolitanas>)

- Para uma estrutura metropolitana ser bem-sucedida, os recursos fiscais precisam corresponder as responsabilidades de despesas, mas raramente este é o caso.

No âmbito deste trabalho, foram selecionadas algumas regiões metropolitanas fora do Brasil que servirão de base de comparação na identificação de quais estruturas de governança foram adotadas, e se existem. Não se pretende aqui efetuar um estudo comparativo detalhado, mas sim procurar enriquecer o diagnóstico e a visão crítica e propositiva sobre as regiões metropolitanas brasileiras por meio de maior conhecimento de experiências internacionais.

Os casos que mereceram maior atenção nesta pesquisa são: Buenos Aires, Cidade do México, Johannesburgo, Londres, Los Angeles, Nova Déli e Paris. A tabela 4, abaixo, mostra algumas das principais características destas regiões metropolitanas. Como o Brasil, vários dos casos estudados estão localizados em sistemas federativos (Argentina, México, Índia e Estados Unidos), algo que tem implicações significativas para a governança local e metropolitana. Em países com sistemas federativos, a criação de estruturas de governança metropolitana é mais complicada por conta da presença de um nível adicional de governo. Segundo Wilson, Spink e Ward (2011), os sistemas federativos criam ambientes institucionais únicos dentro dos quais governos estaduais e provinciais têm papéis centrais, as vezes imitando as relações entre estado e governo local de sistemas nacionais unitários.

No México, na Argentina e nos Estados Unidos, os governos federais e estaduais têm papéis importantes nos governos regionais e há uma tendência ao fortalecimento de governos regionais e locais sob novos arranjos federalistas. O Brasil se destaca porque os municípios fazem parte do pacto federativo e têm autonomia institucional (enquanto em outros países os municípios são sob a égide dos governos regionais). Ainda, vários dos casos estudados estão localizados em países emergentes ou com grandes desafios em termos de desigualdade socioeconômica e falta de infraestrutura básica ou adequada.

Tabela 4 - Características básicas das regiões metropolitanas estrangeiras

Características	Cidade do México	Johanesburgo	Nova Déli	Paris	Los Angeles	Londres	Buenos Aires
<b>Federal ou Unitário?</b>	Federal	Unitário	Federal	Unitário	Federal	Unitário	Federal
<b>Capital</b>	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
<b>População da cidade</b>	Cidade: 8.84 milhão <sup>i</sup>	Município metropolitano: 4,434,827 <sup>ii</sup> ;	Cidade (Cidade de Nova Déli): 11,007,835	Cidade: 2,249,975 <sup>iii</sup>	Cidade: 3,884,307 <sup>iv</sup> Condado: 9,818,605 <sup>v</sup>	Cidade: 7375 <sup>vi</sup>	Cidade: 2,890,151 <sup>vii</sup>
<b>População da região metropolitana</b>	Área Metropolitana do Vale do México: 21.2 milhão <sup>viii</sup>	Área Metropolitana do Grande Johannesburgo: 7,151,447 <sup>ix</sup> ; Área Metropolitana: 10,267,700 <sup>x</sup>	National Capital Territory: 16,314,838 <sup>xi</sup>	Área Metropolitana: 12,292,895 <sup>xii</sup>	Greater Los Angeles Area: 12,238,998 <sup>xiii</sup>	Área Metropolitana : 8.17 milhão <sup>xiv</sup>	Área Metropolitana : 15.594.428 <sup>xv</sup>
<b>População urbana no país em 2013 (%)<sup>xvi</sup></b>	79	64	32	79	81	82	91
<b>População mínima de uma região metropolitana</b>	Conjunto de 2 ou + municípios com uma cidade de 50,000+ habitantes	Definição sem critério quantitativo	Área de 2 ou + municípios com 1,000,000+ de habitantes	EPCI de 400,000+ habitantes dentro de uma área urbana de 600,000+	Núcleo urbano de 50,000 + habitantes e composto de 1 ou + condados	N/A (sem definição)	Definição sem critério quantitativo
<b># de municípios incluídos</b>	61 <sup>xvii</sup>	3 (Área Metropolitana do Grande Johannes-	3 (MCD, NDMC, Delhi Cantonment Board)	1798 <sup>xix</sup>	5 condados e 478 municípios.	1 (1 unidade administrativa composta da cidade	25 (Ciudad de Buenos Aires

		burgo: Cidade de Johannesburgo, Cidade de Ishwane e Ekurhuleni) <sup>xviii</sup>				de Londres + 32 boroughs) <sup>xx</sup>	+ 24 municípios) <sup>xxi</sup>
<b>Governos sub-regionais</b>	Estado (1), Distrito Federal (1), 61 municípios	Municípios ou distritos metropolitanos (3) <sup>xxii</sup>	Estado (1), National Capital Territory of Délhi (1, com 9 distritos e 27 subdivisões), Empresas Municipais (3)	Regiões (1), departamentos (7), municípios (1798) Cidade de Paris <sup>xxiii</sup>	Estado (1), condados (5), municípios (180), conselhos regionais de governos (11) <sup>xxiv</sup>	Greater London Authority (City of London + 32 boroughs), 5 sub-regiões	Província (1), Cidade Autônoma de Buenos Aires (1), vários municípios (dependendo da definição da RM)
<b>Entidades responsáveis pela RM</b>	Comitês metropolitanos	Conselho Metropolitano	Corporação Municipal de Délhi; Comité de planejamento metropolitano	A metrópole do Grande Paris; Conselho metropolitano <sup>xxv</sup>	Sem estrutura administrativa metropolitana	Greater London Authority (Prefeito de Londres e Assembleia de Londres)	Sem estrutura administrativa metropolitana

a. Classificação dos modelos de governança metropolitana

Mesmo existindo no mundo inteiro, as regiões metropolitanas apresentam sistemas de gestão e governança extremamente diversos, os quais incluem entidades governamentais e não-governamentais. Segundo UN-HABITAT (2008/2009: 228), na prática os modelos metropolitanos são caracterizados por dois critérios principais: o grau de centralização ou controle sobre funções urbanas na região metropolitana, e o grau de formalidade nas relações entre as várias unidades na região metropolitana.

O grau de centralização varia, levando a diferentes modelos de governança metropolitana: o modelo fragmentado, o modelo misto, o modelo centralizado, e o modelo abrangente. O primeiro é o mais descentralizado, com municípios independentes, e o último é praticamente a fusão de várias jurisdições numa única.

Os modelos de governança metropolitana podem ter arranjos formais ou informais. Na realidade, esta delimitação não é sempre tão clara já que uma região metropolitana pode apresentar uma combinação dos dois, por exemplo com entidades metropolitanas para o transporte público e acordos informais e voluntários para outras funções. Mesmo quando os atores da metrópole se valem de arranjos formais, o grau de formalidade pode variar de fraco para forte.

Tabela 5 - Modelos de Governança Metropolitana – Grau de centralização e formalidade

<b>Grau de centralização</b>	Fragmentado	Caracterizado por governos locais autônomos ou semiautônomos, os quais coordenam suas ações de maneira esporádica e voluntária.
	Misto	Municípios semiautônomos e organizações governamentais locais cooperam como região metropolitana para algumas funções que estão sob a égide de agências governamentais regionais, provinciais ou nacionais, enquanto outras permanecem sob a responsabilidade dos governos locais.  A participação dos municípios depende muitas vezes da vontade de níveis de governo superiores para fomentar consenso entre eles, e do peso relativo (demográfico, econômico, político) de cada município na região.
	Centralizado	As funções e a governança de uma região metropolitana estão sob o controle do governo central e das suas agências especializadas.
	Abrangente	As autoridades locais têm poder funcional e autonomia considerável sobre aspectos da região metropolitana. Muitas vezes, isto se apresenta sob a forma de um município metropolitano.
<b>Grau de formalidade</b>	Informal	A cooperação é voluntária, o que significa que é de mais fácil criação (politicamente) e dissolução. As iniciativas colaborativas de natureza voluntária podem ser induzidas por níveis superiores de governo através de legislação facilitadora, incentivos financeiros, negociação, ou do exercício de pressão política.  As autoridades centrais são limitadas e as linhas de autoridade são muitas vezes pouco claras. Este modelo é comum aonde a autonomia local é fortemente valorizada (modelo fragmentado), dado permitir que os municípios retenham independência e, ao mesmo tempo, beneficiem-se da cooperação. Estes casos possuem arranjos informais de cooperação, acordos interlocais de serviços, conselhos regionais e contratações com fornecedores privados.  Embora este modelo possa facilitar uma visão comum, a sua execução requer muitas vezes um plano de ação e recursos adequados que poderiam necessitar de uma arena de colaboração mais formal (OECD 2006).
	Formal fraco	A coordenação à escala metropolitana envolve distritos locais especiais, a transferência das funções, a incorporação/anexação, ou a criação de distritos regionais especiais, distritos metropolitanos multifuncionais, etc.  As iniciativas metropolitanas não dependem de vontade ou decisões voluntárias, mas requerem ação concreta para criar ou modificar, num sentido formal e vinculativo, a arquitetura de formas e procedimentos organizacionais.  Estas iniciativas mudam as competências de unidades governamentais existentes, desenvolvendo sua base de recursos ou autoridade, ou através da redefinição de jurisdições operacionais.
	Formal forte	As autoridades centrais demonstram uma liderança forte e linhas claras de autoridade. Uma governança metropolitana com um grau de formalidade forte consiste geralmente na concentração das autoridades metropolitanas num mesmo nível (através da fusão de duas ou mais jurisdições), ou da criação de um nível de governo metropolitano dentro da estrutura federativa (o que implica reformas constitucionais).

Tabela 6 - Variáveis de Modelos de Governança Metropolitana

Casos de Estudo	Grau de formalidade			Grau de centralização			
	Informal	Formal fraco	Formal forte	Fragmentado	Misto	Centralizado	Abrangente
Cidade do México	X			X			
Nova Déli		X				X	
Johanesburgo			X				X
Buenos Aires	X			X			
Londres		X					X
Paris*			X				X
Los Angeles	X				X		
São Paulo**		X			X		

Fonte: UNHABITAT 2008/2009

(Adaptado pelos autores)

\* No caso de Paris se considera o Grand Paris que será inaugurado em janeiro 2016. Atualmente, o modelo de governança corresponderia mais ao formal fraco e fragmentado.

\*\* Acrescido pelos autores.

Embora as variáveis descritas acima sejam generalizações da realidade, pode ser útil tentar aplicá-las a casos reais para entender melhor suas bases. Como mostrado na Tabela 6 acima, a Cidade do México, Buenos Aires e Los Angeles são estruturas informais. Estas metrópoles têm em comum o fato de ser regimes federativos e localizadas nas Américas. Johanesburgo, Londres e Paris têm modelos de governança formais e estão localizados em países com regimes unitários. Embora a amostra seja pequena, se pode supor que exista uma correlação entre o tipo de regime (federativo ou unitário) e o grau de formalidade da metrópole. Isto não é surpreendente porque dentro de um regime federativo a criação de estruturas formais de governança metropolitana

poderia requerer reformas constitucionais. Johannesburgo e Paris possuem um modelo de governança metropolitana de formalidade forte porque ambas têm entidades à escala metropolitana, embora no caso francês estas entidades estejam ainda numa fase inicial de criação. O Box 2 abaixo descreve em mais detalhes as particularidades do caso sul-africano.

#### *Box 2 O Caso de Johannesburgo - Uma Gestão Metropolitana Abrangente*

*A África do Sul se destaca como um exemplo dramático de reestruturação governamental. Durante o Apartheid, era impossível desenvolver qualquer forma de organização metropolitana por causa da segregação institucionalizada, resultando numa divisão espacial com territórios e bairros separados por grupo racial. As reformas pós-Apartheid resultaram na eliminação efetiva da fragmentação geopolítica através da reconfiguração das fronteiras municipais, que passaram a corresponder aos limites econômicos e sociais das principais regiões metropolitanas. Isto foi possibilitado pela “Lei de Estruturas Municipais: Governo Local” de 1998, a qual reconhece oficialmente a formação de cidades metropolitanas (Sellers e Martinot 2009).*

*A pressão para esta mudança veio principalmente do ANC (African National Congress) – o partido político dominante desde o fim do Apartheid – o qual enxergou o governo metropolitano como o meio mais eficiente para a reforma territorial e a redução das desigualdades socioeconômicas (Sellers e Martinot 2009). Como alega Slack (2007), o contexto histórico e a cultura política têm uma influência importante na estruturação da gestão metropolitana. Hoje existem seis municípios metropolitanos: Cidade do Cabo, Ethekwini, Johannesburgo, Ekurhuleni, Tshwane e Nelson Mandela. Elas representam exemplos de modelos “formais fortes” de governança metropolitana.*

*No caso de Johannesburgo, a metrópole funciona aproximadamente como um município. Se o governo municipal é grande – como no caso dos municípios metropolitanos, os governos sub-municipais eleitos têm um papel importante também. A legislação sul-africana permite às autoridades provinciais criar subcomitês ou comitês distritais. Os subcomitês, compostos por conselheiros municipais ou conselheiros de distritos adjacentes desempenham um papel consultivo para o conselho municipal, o qual pode delegar poderes específicos para eles (Sellers e Martinot 2009). Os comitês distritais, compostos do conselheiro municipal do distrito e representantes da população, funcionam como instrumentos de democracia participativa, criando pontes entre as comunidades e as estruturas político-administrativas (Smith 2008). No caso da Grande Johannesburgo foram criados comitês distritais. No entanto, os comitês distritais têm sido alvos de muitas críticas, especialmente afirmando que não são eficazes para realmente dar voz aos cidadãos e que são estruturas partidárias alinhadas (Idem).*

*Johannesburgo é dirigida por um prefeito executivo que lidera o conselho municipal e um “gerente da cidade” que lidera a administração. O prefeito tem responsabilidades estratégicas e políticas para a cidade e lidera um comitê da prefeitura de dez membros, o qual forma o governo da cidade (Metropolis 2014). Cada membro é responsável por uma área da administração municipal. O prefeito e os membros do comitê da prefeitura são eleitos por voto majoritário pelo Conselho Municipal.*

*A metrópole é dividida em onze regiões administrativas e cada uma tem um diretor executivo regional responsável por coordenar o fornecimento de serviços públicos e os assuntos de gestão urbana. Desta forma, vários serviços considerados como de interesse metropolitano são geridos como parte da cidade metropolitana: organização e construção urbana, transporte público, trânsito e estacionamento, espaços públicos, estradas públicas, manutenção das estradas, distribuição da água, serviços de esgotamento sanitário, saúde pública, serviços emergenciais, laser e cultura, cemitérios e vendedores de rua (Metropolis 2014). A consolidação da escala*



*metropolitana permite ter uma base fiscal e de redistribuição única, o que foi uma reforma importante numa metrópole com desigualdades tão fortes como na de Johannesburgo.*

*A ligação entre planejamento espacial e infraestrutura na metrópole tem solidificado o planejamento metropolitano. No entanto, estes avanços não foram obtidos sem desafios. A criação de municípios metropolitanos deu lugar a disputas sobre o escopo e controle de diferentes níveis de planejamento. Ademais, foi necessário promover um grande engajamento entre atores de dentro e de fora do município, o que representa um esforço importante em termos de capacidade municipal.*

Os casos internacionais conduzidos nesta pesquisa também mostram os diversos graus de centralização dos modelos metropolitanos. O Box 3 abaixo explica as tensões entre centralização e descentralização no processo de desenvolvimento da gestão metropolitana mexicana. O Box 4 descreve o caso de Nova Déli, onde as entidades com poder de influência nas decisões metropolitanas são concentradas ao nível central do governo.

### *Box 3 (Des)centralização e Fragmentação na Região Metropolitana da Cidade do México*

*A região metropolitana da Cidade do México revela um cenário federal caracterizado por uma fragmentação política, descentralização e uma presença fraca das instituições do Estado de Bem-Estar (Espejel Mena 2014). Isto é ligado ao processo histórico de descentralização do país. México era até recentemente um país altamente centralizado. Nos anos 1980, teve um processo de descentralização e de reformas municipais. No entanto, na prática, estas mudanças foram acompanhadas por vários problemas: os governos locais não eram capacitados para lidar com suas novas responsabilidades e as agências foram somente desconcentradas, localizando o poder central (através da criação de agências do governo central ao nível local) em vez de devolver poderes às agências locais.*

*Ao mesmo tempo, a região metropolitana da Cidade do México não tem um governo eleito próprio e os municípios têm autonomia para gerenciar assuntos locais (gestão de serviços, planejamento de desenvolvimento urbano, etc.). As iniciativas metropolitanas são relativamente raras, mas estão aumentando. Embora o Vale do México receba 0.4% do orçamento federal para as suas regiões metropolitanas, estes recursos são de pouca importância ao lado dos desafios de financiamento (Metropolis 2014). Os projetos de âmbito metropolitano precisam ter o acordo de representantes de cada ente.*

*Espejel Mena (2014) afirma que a fragmentação do território metropolitano é devida não só à ausência de um governo metropolitano e à presença de vários níveis de governo (federal, estadual, municipal, Governo do Distrito Federal e suas delegações), mas também à tensão que resulta da divisão do trabalho entre níveis de governo e a falta de coordenação e articulação intergovernamental. Perlman e Guadarrama (2011) alegam que seria necessário de criar uma autoridade de coordenação ao nível da metrópole para solidificar a governança democrática através de um conselho de planejamento constituído por todos os municípios da metrópole. Os desafios enfrentados pela região metropolitana da Cidade do México mostram, como defendido por Slack (2007), a importância do processo de implementação da estrutura metropolitana para o sucesso do resultado.*

**Box 4 O Exemplo de Déli - Uma Metrópole Centralizada**

*Nova Déli apresenta um caso de governança metropolitana com um alto grau de centralização. O Território da Capital Nacional de Déli (National Capital Territory – NCT), frequentemente considerado como a região metropolitana de Déli, é formada por onze distritos, 27 subdivisões, 59 cidades censo, 300 vilas e três cidades estatutárias, e cinco corporações municipais: Déli Norte, Déli Sul, Déli Leste, Conselho Municipal de Nova Déli e Conselho de Acantonamento de Déli. O termo de Região da Capital Nacional de Déli se refere à região metropolitana que abrange toda a NCT, assim como as áreas urbanas em estados vizinhos. Esta região tem uma população de 54 milhões de pessoas (Censo 2011). O Conselho de Planejamento da Região da Capital Nacional criou um plano regional (Plano Regional 2021) que visa ao crescimento e desenvolvimento equilibrado em toda a região.*

*A estrutura federativa do país requer que os governos subnacionais deleguem poder e responsabilidades de assuntos específicos aos governos locais. No entanto, a Índia é ainda um país muito centralizado. Segundo Alok (2011), os estados resistem à delegação de poderes para governos locais dentro das regiões metropolitanas. Consequentemente, os recursos financeiros para regiões metropolitanas têm sido abaixo do necessário. De fato, os governos locais recebem fundos através de transferências fiscais da União e dos Estados, mas estes não têm sido consistentes e previsíveis (Idem).*

*Além disso, o governo nacional da Índia em conjunto com o governo estadual da NCT, exerce um forte controle na região metropolitana de Déli. O governo central mantém controle sobre as questões fundiárias, a polícia, e a ordem pública, enquanto em outras cidades estas questões são responsabilidades do governo estadual. Segundo UN-HABITAT (2008-2009), um dos maiores desafios de gestão metropolitana para o governo do NCT é esta contínua interferência, pelo governo central, na sua administração e nos seus assuntos. As grandes decisões quanto a preparação e a execução do plano diretor da cidade ainda são tomadas pela Autoridade de Desenvolvimento de Déli (Delhi Development Authority – DDA), uma entidade do Ministério de Desenvolvimento Urbano.*

*O artigo 243ZE da constituição indiana estabelece que cada região metropolitana tenha um Comitê de Planejamento Metropolitano para preparar um projeto de plano de desenvolvimento para a área metropolitana como um todo. A composição deste comitê e a maneira de preenchimento de seus assentos são determinadas pela legislação estadual, mas pelo menos dois terços dos membros devem ser eleitos por e dentre os membros eleitos dos municípios e presidentes dos Panchayats - em proporção com o número de municípios e Panchayats na área. Portanto, a legislação indiana mostra uma estrutura estabelecida para a determinação e gestão de áreas metropolitanas. Neste caso também, os governos estaduais e o governo nacional têm papéis importantes na governança metropolitana, resultando num nível de centralização bastante alto. Ademais, vários assuntos de interesse regional continuam a ser geridos ao nível estadual, como os sistemas de transporte público e a habitação para grupos de baixa renda. Segundo Alok (2011), estas questões deveriam ser delegadas para o Comitê Metropolitano de Planejamento, e isto requer o fortalecimento do comitê com representantes dos municípios da região.*

O Box 5 abaixo, descreve o funcionamento de duas metrópoles – Los Angeles e Paris – com características opostas em termo do grau de formalidade de gestão metropolitana.

**Box 5 Governança Metropolitana (In)formal em Paris e Los Angeles**

*Los Angeles tem uma gestão metropolitana informal. Nos Estados Unidos, muitas iniciativas metropolitanas são principalmente criadas de uma forma ad hoc na qual a colaboração técnica e apolítica é a mais comum. Em parte, é devido a uma cultura política que enfatiza o controle local, dificultando os arranjos mais sistemáticos e geograficamente mais amplos (Wilson, Spink e Ward 2011).*

*O Estado da Califórnia é dividido em 58 condados e tem 478 municípios que contêm uma grande parte da população do Estado (CSA 2008). O condado de Los Angeles tem 9,818,605 habitantes (US Census 2010a) e 88 cidades incorporadas (US Census 2010a), e faz parte da Greater Los Angeles Area, a qual tem uma população de 12,238,998 (US Census 2010b). Esta delimitação serve só para fins estadísticos e não tem nenhuma estrutura administrativa. Não obstante, mesmo sem estrutura metropolitana formal e governo ou conselho próprio, a região metropolitana de Los Angeles apresenta casos de cooperação voluntária como os serviços contratuais que são um tipo de acordos intermunicipais. O Condado de Los Angeles fornece alguns serviços para os municípios da região metropolitana de Los Angeles numa base contratual (Slack 2007).*

*Na França, um debate sobre a criação de uma instância de governança metropolitana está avançando paralelamente ao debate brasileiro. O debate foi lançado em 2007, com a introdução do projeto da “Grand Paris” pelo então presidente, Nicolas Sarkozy. O objetivo desta iniciativa era de criar um novo plano de desenvolvimento para a região metropolitana de Paris, de forma a se pensar em um sistema de transporte público regional e a correção da assimetria existe entre o centro da metrópole e a sua periferia.*

*Em janeiro de 2014, depois de um longo processo, foi aprovada uma lei nacional para a criação de uma instituição política que governará a metrópole Parisiense. Esta lei, chamada de Maptam (Modernização da Ação Pública Territorial e da Afirmação das Metrôpoles), proporciona a criação da metrópole da Grand Paris em 1º de janeiro de 2016.*

*A Metrôpole será constituída por 129 municípios e um conjunto de pelo menos 6,7 milhões de habitantes (IAU 2014a). A metrópole da Grand Paris terá cinco competências: o ordenamento do território metropolitano, a política local de habitação, a política da cidade, o desenvolvimento e o planejamento econômico, social e cultural, e, finalmente, a proteção e valorização do meio ambiente e da qualidade de vida (IAU 2014b). A lei não só centraliza poder e cria uma estrutura de governo nova e parecida à estrutura de um município, mas também contém numerosos planos de desenvolvimento econômico local e um projeto de expansão do transporte público regional de 30 bilhões de Euros. Há também um plano metropolitano para a criação e execução de uma política de habitação para toda a região em resposta ao déficit habitacional e o governo da Grand Paris será responsável pelas políticas habitacionais em todos os municípios da área.*

*Na prática, estes projetos ambiciosos serão frutos de uma reestruturação radical da gestão metropolitana atual, a qual é fragmentada e informal, para uma governança formal forte. A metrópole da Grand Paris será governada através do Conselho da Metrôpole, que funcionará como a instância de decisão única do mecanismo institucional. Este será composto por conselheiros metropolitanos (similares aos vereadores municipais no Brasil – com pelo menos um representante por município e um representante a mais para cada fatia de 250.000 habitantes do município) (IAU 2014b). A entidade do conselho do território será também criada com a função de administrar as áreas geograficamente contínuas (chamadas de “território”) que somam ao mínimo 300.000 habitantes. Os territórios respeitarão os limites dos municípios. Cada território terá um conselho de território liderado por delegados dos municípios membros. Contrariamente aos consórcios intermunicipais brasileiros, os territórios não poderão agir de maneira independente da metrópole (Gerbeau 2014). Os conselheiros metropolitanos terão assentos nos conselhos do território até as eleições municipais de 2020, quando a metade deles serão eleitos via sufrágio universal direto. O*

*presidente da Metrópole da Grand Paris será eleito a partir do Conselho Metropolitano. No total, a Metrópole terá por volta de 340 conselheiros metropolitanos (IAU 2014b).*

*A elaboração da estrutura formal de gestão metropolitana tem sido acompanhada de fortes debates e desacordos sobre a divisão dos poderes entre a metrópole e os territórios, com os eleitos locais defendendo mais poder fiscal para estes últimos e o poder de veto sobre os planos de desenvolvimento local definidos ao nível dos territórios da metrópole (Paquier 2014). Apesar dos desafios e do futuro incerto deste projeto, a Grand Paris está avançando em direção a uma maior formalidade metropolitana partir de uma visão clara e um quadro legal estável.*

A partir dos dispositivos constitucionais, considerados à luz da posição do STF e regulamentados pelo Estatuto da Metrópole, vê-se que ordenamento jurídico brasileiro se alinha – e tem reafirmado esta leitura - a um “modelo misto” e “formal fraco” de região metropolitana, em que os municípios tem garantidas áreas de competências e papel relevante no foro metropolitano, mas ao mesmo tempo sua participação é compulsória. O papel do estado também é central e imprescindível, tanto do ponto de vista jurídico (consórcios intermunicipais são bastam, portanto) quanto sob a perspectiva política e econômica. Há um arcabouço jurídico e institucional que confere certa formalidade a este arranjo, mas não se chega a criar um ente federativo específico, como requereria um modelo “formal forte”.

#### V. Percepções e perspectivas das instâncias metropolitanas brasileiras

Muitos atores e entidades de diferentes naturezas e vinculações tomam decisões e promovem políticas de abrangência metropolitana, ou ao menos com reflexos no âmbito metropolitano. No Brasil, é possível identificar órgãos, autarquias ou empresas públicas municipais, tais como secretarias de transportes urbanos ou secretarias ou coordenadorias que lidem com questões federativas de maneira mais ampla e menos setorial. Também no âmbito dos estados há muitos entes que possuem enfoque metropolitano, sendo secretarias de transporte metropolitano, empresas de saneamento ou empresas de planejamento metropolitano alguns dos exemplos que podem ser mencionados. No âmbito supramunicipal, as experiências de consorciamento entre municípios também são bastante relevantes e refletem a preocupação de coordenar políticas de interesse comum a mais de um município.

Além do setor público, organizações da sociedade civil também podem ser atores relevantes na construção de políticas metropolitanas. Temos o exemplo de Nova Iorque, com a respeitada e centenária Regional Plan Association<sup>15</sup>. No Brasil, a Casa Fluminense é um recente e promissor exemplo de ativismo civil com enfoque metropolitano<sup>16</sup>.

Neste trabalho, optou-se por focar o levantamento normativo e a colheita de informações por meio de entrevistas nas entidades públicas que têm por missão principal promover o

<sup>15</sup> [www.rpa.org](http://www.rpa.org)

<sup>16</sup> [www.casafluminense.org.br](http://www.casafluminense.org.br)

planejamento e a coordenação de políticas metropolitanas, cuja atuação é delimitada não por tema setorial mas sim pelo recorte territorial. São elas vinculadas a governos estaduais, a maioria criadas na década de 1970, seguindo a tendência do Governo Federal de constituir juridicamente as regiões metropolitanas do Brasil. Com diferentes formatações, todas elas lidam com o desafio de constituir e operacionalizar conselhos de composição interfederativa, com representantes de Estados e Municípios, para a apreciação e deliberação de ações de cunho metropolitano. Serão aqui denominadas como “instâncias metropolitanas”. Tratam-se de atores cuja relevância política e econômica tem oscilado ao longo do tempo, porém que acumulam farta experiência nas tentativas de construção de um foro de decisão metropolitana.

Como mencionado, não representam o único grupo nem o único enfoque possível sobre o assunto. Outras perspectivas são igualmente relevantes (por exemplo, dos órgãos setoriais que, ainda que não tenham por objeto único de atuação o espaço metropolitano, lidam fortemente com essa questão), e poderão ser abordadas em trabalhos futuros.

#### a. Principais informações sobre as Regiões Metropolitanas

As características das principais regiões metropolitana estudadas constam do quadro abaixo. São todas elas consideradas pelo IBGE regiões metropolitanas de primeiro nível.

	População (Censo 2010)	Número de municípios incluídos	Base legal	Sistema Metropolitano	Composição do conselho deliberativo	Áreas de atuação (conforme previsão legal)	Principais competências
<b>São Paulo</b>	<b>19 683 975</b>	39 municípios	LC 1139/2011	Conselho de Desenvolvimento (deliberativo e normativo); Conselhos consultivos (inclui representação da sociedade civil); Autarquia; Fundo de Desenvolvimento	Representantes de cada Prefeitura, do Estado e dois representantes do Legislativo Estadual	Planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento ambiental; meio ambiente; desenvolvimento econômico; atendimento social; esportes e lazer.	Especificar serviços de interesse comum; propor alterações tributárias; comunicar suas deliberações e planos; deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras.
<b>Rio de Janeiro<sup>17</sup></b>	<b>11 835 708</b>	21 municípios	LC 87/1997, alterada pela LC 133/2009	Conselho Deliberativo	Representantes de Prefeituras, do Governo, da Assembleia e da sociedade civil	Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum;	Elaborar Plano Diretor metropolitano e Plano de Desenvolvimento Integrado. Elaborar planos e projetos de interesse metropolitano.

<sup>17</sup> A base institucional para a região metropolitana do Rio de Janeiro está indefinida. A Lei Complementar Estadual 87/1997 teve parcela relevante de seus dispositivos julgada inconstitucional no âmbito da Adin 1842. Foi complementada pela LCE 133, de 2009, que todavia pouco dispôs sobre sua estrutura de governança e funcionamento, e não teve qualquer efetividade. Foi então constituído no âmbito do Estado um Grupo Executivo de Governança Metropolitana, com a função de capitanear a Câmara Metropolitana de Integração Governamental. Essa Câmara, constituída em 2013, teve por objetivo agregar Estado e Prefeituras na elaboração de um novo marco legal para a região metropolitana do Rio de Janeiro, encaminhando para a Assembleia um projeto de lei complementar. Este projeto foi concluído em setembro de 2015, tendo sido apresentado ao Legislativo mas ainda não apreciado.

						<p>distribuição de gás canalizado; aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, e o controle da poluição e preservação ambiental;</p> <p>cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano;</p> <p>habitação e disciplina do uso do solo.</p>	
<b>Salvador</b>	<b>3 573 973</b>	13 municípios	LC 41/2014	<p>Colegiado Metropolitano (deliberativo e normativo); Comitê Técnico; Conselho Participativo (representantes de legislativos e da sociedade civil).</p>	Governador e Prefeitos	<p>Mobilidade urbana, transporte público, saneamento básico, aproveitamento de recursos hídricos, preservação de meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, habitação popular, manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto</p>	<p>Especificar serviços de interesse comum; Aprovar objetivos, metas e prioridades regionais; apreciar programas, planos e projetos de obras e atividades; aprovar e encaminhar propostas orçamentárias; comunicar suas deliberações e planos; propor alterações tributárias; aprovar Plano metropolitano; definir</p>

						metropolitano, o ordenamento, a ocupação e uso do solo urbano.	regulador de serviços de interesse comum
<b>Recife</b>	<b>3 690 547</b>	13 municípios	LC 10/1994	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – CONDERM (deliberativo e consultivo); Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM (secretaria executiva); Fundo de Desenvolvimento (FUNDERM)	Prefeitos e representantes do Governo do Estado (em igual número ao de Prefeitos)	Ordenação territorial (planejamento físico, estruturação urbana, parcelamento, o uso e a ocupação do solo); desenvolvimento econômico e social; a infraestrutura econômica (insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias); o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas; saneamento ambiental; macrodrenagem; a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos; política habitacional; o controle da qualidade ambiental; saúde e abastecimento alimentar	Desenvolvimento de políticas e diretrizes; declarar as funções públicas de interesse comum; estimular ação integrada, elaborar planos de abrangência metropolitana, deliberar sobre investimentos e orçamento do FUNDERM, fornecer informações às Câmaras e Assembleia Legislativa.



<b>Porto Alegre</b>	<b>3 958 985</b>	34 municípios	LC 6.748/1974; LC 13.854/2011	Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (deliberativo), dividido em Pleno e Diretoria Executiva; Gabinete de Governança (ligado à Metroplan).	Governador; Prefeitos; Secretários de Estado; sociedade civil	(não há menção nas leis estaduais) Com base na lei federal: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico; uso do solo metropolitano; transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental	Planejar e propor Plano Diretor regional; identificar ações metropolitanas prioritárias e propor inclusão nas leis orçamentárias; executar tarefas relacionadas com as funções públicas de interesse comum
<b>Belo Horizonte</b>	5 414 701	34 municípios	<b>LC 88/2006</b> <b>LC 107/2009</b>	Assembleia Metropolitana; Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; Agência de Desenvolvimento; Fundo metropolitano	Representantes do Estado, da Assembleia Legislativa, das Prefeituras e da Sociedade civil	Transporte intermunicipal metropolitano e sistema viário da rede de vias arteriais e coletoras compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios; integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano; a macrodrenagem de águas pluviais; o uso do solo metropolitano, nas ações que evitem conflitos e protejam o meio ambiente;	Aprovar o cronograma de desembolso do Fundo; aprovar o Plano Diretor Metropolitano e acompanhar e avaliar sua execução; orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum; estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos.

						preservação e uso de recursos hídricos; compensação a Municípios com obrigações de proteção de aquíferos; a distribuição de gás canalizado, a produção e comercialização por sistema direto de canalização; o estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento; a definição de diretrizes para localização habitacional.	
--	--	--	--	--	--	--	--

O conselho central de todas as instâncias metropolitanas é composto por representantes de Estados e Municípios, com pesos variados na votação. Alguns são integrados também por representantes da sociedade civil (Porto Alegre e Belo Horizonte) e dos legislativos (São Paulo e Belo Horizonte). Todos possuem, conforme suas leis de criação, natureza deliberativa, cabendo-lhes apreciar e aprovar pautas relevantes da agenda metropolitana, tais como ordenação territorial, meio ambiente, sistema de mobilidade urbana, habitação e saneamento básico.

Algumas dessas estruturas são bastante recentes, como é o caso de Belo Horizonte e Salvador, de maneira que sua real dinâmica não pode ainda ser avaliada. Em relação às demais, nota-se que esses foros estiveram bastante esvaziados e inoperantes. O Conselho de Desenvolvimento de São Paulo, por exemplo, ficou mais de dois anos sem se reunir. Conforme explica um entrevistado, ainda que haja previsão legal de regularidade dos encontros, na ausência de iniciativa do presidente em convocar a reunião, o Conselho não se reúne. Em outra entrevista, essa questão da falta de regularidade foi apresentada nos seguintes termos: “se não há regularidade, o conselho é chamado apenas para validar aquilo que o governador quer.”

O que se constata é uma distância grande entre as ambições institucionais das instâncias metropolitanas e seu real funcionamento. Algumas possíveis causas podem ser depreendidas das entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, é mencionado o caráter político dos Conselhos, composto por ocupantes de altos cargos da administração, sejam os próprios chefes de executivo (governador e prefeitos), sejam secretários por eles indicados. O encontro de agendas somente se torna possível se a reunião do Conselho for de fato uma prioridade para todos esses agentes. As fragilidades decorrentes dos demais pontos a seguir abordados a torna pouco atrativa.

O segundo ponto refere-se à pauta difusa e territorialmente definida (e não setorialmente) das instâncias metropolitanas. Suas competências são delimitadas espacialmente e a partir de conceitos relativamente genéricos (como “interesse regional” ou “funções de interesse comum”), sobrepondo-se àquelas tradicionalmente exercidas por órgãos de atuação setorial, como empresas de saneamento ou secretarias de transporte. As instâncias metropolitanas se mostram mais frágeis, política e economicamente, do que estas últimas, que se apresentam como caminhos menos custosos e mais efetivos de decisão.

Em terceiro lugar, nota-se que as instâncias metropolitanas estão prioritariamente focadas em atividades relacionadas ao planejamento. Esse é um aspecto presente tanto em suas bases legais e normativas como em sua prática histórica. Assim, a falta de força cogente e executória daquilo que foi planejado aparece como uma das possíveis causas da fragilidade das instâncias metropolitanas.

Por fim, a ausência de recursos financeiros próprios é frequentemente mencionada como uma das causas de sua inoperância. Os fundos legalmente constituídos não contam com aportes consistentes ou não possuem regras claras de desembolso.

Algumas experiências apontam para soluções que afastariam ou mitigariam estes problemas. Relatos de conselhos e projetos bem-sucedidos destacam a importância do fortalecimento de “sub-instâncias”, com recortes temáticos ou setoriais, e de uma priorização clara sobre os temas

de atuação do Conselho, evitando pautas difusas e conflitos com outros órgãos setoriais. Esses temas serão tratados mais detalhadamente nos itens a seguir.

b. Principais desafios e propostas

i. Participação e efetividade do conselho deliberativo:

A esfera máxima de deliberação de todas as instâncias metropolitanas é composta pelos chefes do poder executivo estadual ou por secretários e por prefeitos. Porto Alegre conta também com representantes da sociedade civil, ainda que indicados pelo Governador, e São Paulo possui membros provenientes do Poder Legislativo.

A participação efetiva e o real engajamento desses representantes são desafios enfrentados em todos os Conselhos. Nota-se, em primeiro lugar, uma grande dificuldade de se manter a regularidade dos encontros, seja pela não convocação das reuniões, seja pela falta de quórum. Assim, a mera previsão legal de reuniões ordinárias não tem sido suficiente para garantir a realização dos encontros ou sua efetividade.

Um caso ilustrativo foi a reunião do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, realizada em novembro de 2014, em meio à crise de abastecimento de água em São Paulo e com decisões importantes sobre tarifas e gratuidade no transporte público a serem tomadas. A reunião foi bastante esvaziada, com poucos representantes tanto das Prefeituras quanto do Governo do Estado. O único resultado foi a criação de câmaras temáticas, uma de defesa civil e outra sobre mobilidade urbana, ambas sem objetivo claro, sem integrantes definidos nem prazo para conclusão dos trabalhos, sobre as quais esta pesquisa não logrou encontrar qualquer informação adicional.

Este evento é representativo da falta de consideração pelos atores políticos da instância metropolitana como o local de articulação e cooperação nas políticas de interesse comum. Os temas eram de interesse de todos, porém a pauta genérica, ausência de objetivos claros e a pouca efetividade da reunião a tornaram irrelevante.

A composição partidária das instâncias metropolitanas é um elemento bastante relevante. Disputas políticas e a falta de interesse na cooperação metropolitana em face de disputas de caráter eleitoral são entraves ao diálogo regional e não podem ser desconsideradas. São, todavia, um aspecto inevitável e inerente ao contexto democrático, e não serão abordadas detalhadamente neste trabalho (ver Box 6).

*Box 6 Disputas partidárias e regiões metropolitanas*

*Como mencionado acima, Slack (2007) apontou que a política, mais que a economia, determina o sucesso da gestão metropolitana e da sua estrutura final.*

*Segundo Wilson, Spink e Ward (2011), na Cidade do México a baixa frequência de iniciativas metropolitanas é parcialmente relacionada à geografia jurisdicional e a concorrência política entre e dentro de partidos, a qual cria pressões para líderes locais de demonstrar eficiência política e institucional, o que geralmente impede a colaboração. Segundo Tortajada (2008), os múltiplos níveis de instituições do setor público que estão envolvidos na solução de problemas relacionados ao interesse comum fazem que o processo de tomada de decisão esteja muito complexo. Os partidos políticos das 16 delegações do Distrito Federal, os municípios do Estado de México e o Governo Federal têm interesses e prioridades diferentes, o que dificulta a coordenação de decisões dentro da região metropolitana (Idem).*

*O caso de Déli também mostra um cenário metropolitano altamente politizado. O Delhi Jal Board (DJB), a entidade responsável pelo abastecimento de água em atacado no NCT (National Capital Territory - Território da Capital Nacional de Déli), depende de acordos interestaduais para os seus direitos de uso. Este arranjo leva frequentemente a conflitos interestaduais. O DJB sofre sérios problemas institucionais em termos de autonomia e responsabilidade (accountability). Quase todas as decisões têm que ser aprovadas pela classe política de Déli. Embora o DJB tenha o mandato de decidir as tarifas, é geralmente difícil que façam de forma independente (Jain 2013). Assim, enquanto na Cidade do México a dificuldade de fortalecer o projeto metropolitano é relacionado à alta fragmentação, em Déli é devido à centralização do poder no governo central.*

*Nos casos brasileiros analisados, nota-se que as disputas partidárias encontram reflexo no funcionamento das instâncias metropolitanas. Porém, o posicionamento contrário ou a favor de maior fortalecimento da estrutura metropolitana em detrimento de um conceito mais abrangente de autonomia municipal parece estar mais relacionado ao cargo ocupado do que ao posicionamento partidário. Em São Paulo, a gestão do PT tentou implementar um sistema de saneamento exclusivo da Capital, o que foi judicialmente questionado, com sucesso, pelo Governo Estadual, ocupado pelo PSDB. Na Bahia, foi o governo estadual do PT promoveu a lei criadora da instância metropolitana, encontrando, desta feita, resistência da Prefeitura de Salvador, comandada pelo DEM. Isto mostra que no Brasil a questão metropolitana não é uma bandeira de algum partido político.*

Apesar das inevitáveis desavenças de ordem político-partidária, é possível apontar potenciais frentes de atuação para mitigar o risco de esvaziamento do principal órgão deliberativo das instâncias metropolitanas, com vistas a garantir o apoio dos principais atores envolvidos e a tornar os encontros mais atrativos, para que assumam um lugar realmente prioritário nas agendas dos gestores públicos.

Em relação ao compromisso dos principais atores resolvidos, diversos relatos o apontam como um dos principais fatores para o funcionamento de instâncias metropolitanas. Entrevistas relativas às regiões metropolitanas de Recife e Belo Horizonte contam de períodos de maior produtividade e evolução decorrentes do engajamento dos secretários estaduais responsáveis pelo tema metropolitano. Paralelamente, são criticados os desenhos institucionais que desprezam o peso da capital na ponderação dos votos dos componentes das instâncias

metropolitanas. As recentes legislações da Região Metropolitana de Salvador e de Belo Horizonte procuraram contemplar esse ponto, conferindo maior peso às capitais e, no caso mineiro, também aos municípios de Betim e Contagem<sup>18</sup>.

Em uma segunda frente, a atratividade das reuniões para detentores de altos cargos - para que seja possível compatibilizar suas agendas e mantê-los em reunião por longo tempo – depende da relevância dos temas em debate, baseados em uma pauta clara e definida, e da confiança na efetividade do que for deliberado.

Para uma maior relevância e precisão da pauta, nota-se ser fundamental estruturar o processo do qual se depreenderão os temas das reuniões do Conselho deliberativo, fortalecendo as instâncias executivas e criando etapas mais focadas de discussão para amadurecimento dos assuntos e posterior encaminhamento ao Conselho. Um exemplo seria a Região Metropolitana de Belo Horizonte, que tem obtido êxito na regularidade das reuniões do Conselho<sup>19</sup>, e conta com uma agência de desenvolvimento estruturada, de natureza autárquica, com a missão de implementação das metas e prioridades do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. A criação de câmaras técnicas ou comitês setoriais também atende a esta demanda, de criar instâncias de trabalho mais direcionadas, que alimentarão as deliberações do conselho superior. Sob este prisma, o Comitê Executivo de Coordenação Metropolitana da Região Metropolitana da Cidade do México possui uma estrutura baseada na segmentação setorial, que ilustra essa opção de desenho institucional (Box 7).

*Box 7 Comitês Metropolitanos Setoriais no Vale do México*

*Em 1993, os artigos 115 e 122 da Constituição Federal Mexicana foram emendados e foi criada uma nova figura de organização administrativa: a coordenação metropolitana (Madero 2006). A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos estabelece o marco normativo básico para a coordenação e o planejamento do desenvolvimento com alcance metropolitano e regional entre a Federação, estados e municípios (Ciudad de México 2013). Através deste marco se constituiu o Comitê Executivo de Coordenação Metropolitana (CECM), estabelecido em 1998, e o instrumento de criação dos comitês metropolitanos, os quais são entidades com uma abordagem setorial à escala da metrópole. Os Comitês Metropolitanos podem ser criados pelos municípios das zonas conurbadas, com o acordo de todos os participantes. Na região metropolitana da Cidade do México os comitês metropolitanos vigentes são:*

- Comitê Metropolitanos de Transporte e Vias (COMETRAVI - 1994)*
- Comitê de Água e Drenagem da Área Metropolitana (CADAM - 1994)*
- Comitê Metropolitanos de Segurança Pública e Procuradoria de Justiça (COMSP e PJ - 1994)*
- Comitê Metropolitanos de Assentamentos Humanos (COMETAH - 1995)*
- Comitê Ambiental Metropolitanos (CAM - 1996)*
- Comitê Executivo de Coordenação Metropolitana (CECM - 1998)*

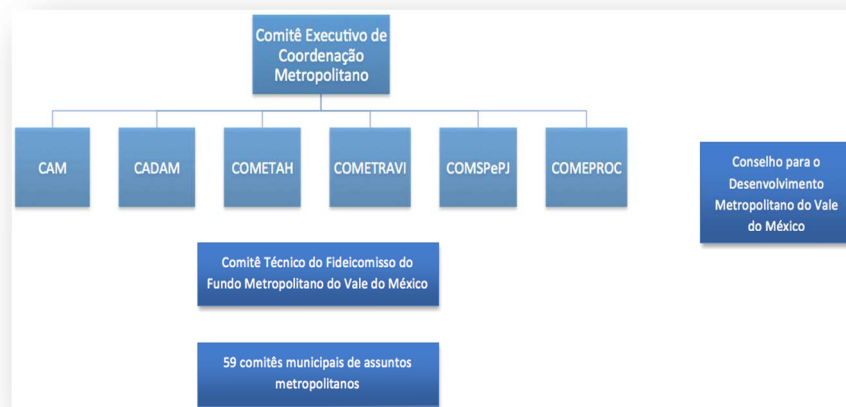
<sup>18</sup> A Região Metropolitana de Belo Horizonte possui, ademais, um Conselho mais enxuto, com representantes únicos de diversos municípios.

<sup>19</sup> São realizadas de 6 a 10 reuniões por ano, conforme relatado em entrevista..

- Comitê Metropolitanamente de Proteção Civil (COMETPRO - 2000)

Estes comitês são compostos por representantes de vários órgãos de diferentes níveis. Por exemplo, a CADAM é composta pelo plenário, o presidente, um secretário técnico, um conselho consultivo e 6 subcomitês, e estes são integrados pelos municípios membros, os representantes do Distrito Federal, a CONAGUA (Comitê Nacional da Água) e o Estado do México. Além disso, cada prefeitura dos municípios que integram a região metropolitana tem um comitê de assuntos metropolitanamente. Estes últimos têm o objetivo de ser o mecanismo de coordenação entre as diferentes ordens de governo estadual e municipal em atenção aos assuntos temáticos como água, meio ambiente, desenvolvimento urbano, transporte, segurança pública e outros temas de interesse metropolitanamente.

Figura 1 Estrutura da Coordenação Metropolitanamente da Cidade do México



Fonte: Elaboração do autor, baseado em Edomex (2015)

Esta estrutura tem levado a vários avanços relativos à gestão metropolitanamente. O CECM logrou a criação de um fundo metropolitanamente de projetos de impacto ambiental no Vale do México – O Comitê Técnico do Fideicomisso do Fundo Metropolitanamente do Vale do México – e do estabelecimento de uma agenda metropolitanamente. O objetivo deste fundo metropolitanamente é de criar apoio aos planos, programas e projetos na Zona Metropolitanamente. Além disso, o Conselho para o Desenvolvimento do Vale do México age como um organismo encarregado de revisar os planos, estudos, avaliações, programas, projetos e obras de infraestrutura e equipamentos para esta zona do país. O Conselho é integrado por representantes do Governo Federal, do Estado do México e da Cidade do México. Os representantes dos municípios e das delegações incluídas na região metropolitanamente podem participar das sessões do Conselho e entregar propostas (de planos, projetos, etc.) (Zaccardi 2014).

Através destes comitês metropolitanamente, vários assuntos de interesse comum têm recebido uma abordagem regional. Por exemplo, em junho de 2014, o CONAGUA criou o Comitê Metropolitanamente de Drenagem para mitigar as inundações através de ações coordenadas com o Governo do Distrito Federal e o Governo do Estado de México (El Universal 2014). Este comitê deve servir de mecanismo entre estes governos e o CONAGUA para coordenar ações e protocolos de operação para responder de maneira conjunta aos fenômenos hidro-meteorológicos que afetam o Vale do México. Segundo o Diretor da Bacia Hidrográfica Águas do Vale de México, a operação do sistema

*de drenagem não pode ser dividida em diferentes entidades e requer uma gestão integrada, coordenada e contínua, assim tornou-se necessário criar uma entidade única para a região metropolitana do Vale de México. Além disso, como parte deste acordo foi criado o Comitê para a Operação da Infraestrutura Metropolitana de Drenagem, órgão colegiado de caráter permanente que seguirá o cumprimento do Protocolo de Operação Perante Eventos Extremos na Zona Metropolitana do Vale de México, o qual desenvolve um sistema de alerta para eventos extremos na região em duas fases e para dois níveis de precipitação. No caso de precipitação média maior, uma série de medidas seriam realizadas em várias partes da região metropolitana. Devido à sua recente implantação é muito cedo para se avaliar o sucesso deste Comitê como instância metropolitana setorial.*

Outro modelo que vale destacar é o de criação de conselhos regionais, com abrangência territorial mais restrita e perfil mais técnico. Conselhos com este perfil têm funcionado na Região Metropolitana de São Paulo. Apesar da atuação tímida, são mencionados positivamente como uma instância de discussão mais produtiva e propositiva que o conselho deliberativo. Diferentemente de câmeras técnicas, que são constituídas a partir de solicitação dos conselhos deliberativos, os conselhos consultivos sub-regionais podem trilhar o caminho inverso, tendo iniciativa sobre a agenda de trabalho e posteriormente encaminhando os resultados para deliberação do Conselho de Desenvolvimento.

O desafio de se conferir efetividade às deliberações do Conselho, e assim tornar a própria participação de seus membros mais atrativa, relaciona-se tanto com a disponibilidade de recursos humanos e financeiros, para que se possa dar andamento ao que foi decidido (o que será tratado mais adiante, item iii), quanto à inexistência de “atalhos institucionais”. Este último ponto significa que, pelos necessários custos de coordenação e negociação que a instância metropolitana incorre, ela sempre será preterida caso parcela dos atores possa contar com caminhos mais simples para a obtenção dos mesmos resultados, por meio de tratativas bilaterais, em detrimento do debate coletivo. O funcionamento do Conselho metropolitano requer, portanto, que essa instância detenha competência exclusiva sobre determinadas matérias.

## ii. Convivência das competências metropolitanas e com as estruturas setoriais

Uma das dificuldades identificadas nesta pesquisa refere-se ao recorte territorial das entidades metropolitanas, que difere do desenho setorial dos órgãos municipais e estaduais. Como visto no caso da Cidade do México, o elemento necessariamente multissetorial das instâncias metropolitanas representa um maior grau de complexidade e maiores desafios de gestão. Esse é um dos fatores que explica o sucesso de alguns consórcios intermunicipais, uma vez que “se



iniciam normalmente em número pequeno e monotematicamente, enquanto as regiões metropolitanas normalmente começam com uma grande agenda de questões e um grande elenco de atores municipais” (Spink *et al.*, 2009: 471). Também existem autoridades setoriais de escala metropolitana, com foco num serviço específico, como transportes metropolitanos, saneamento básico ou a promoção empresarial. No caso de Londres, vários temas setoriais são abordados através de agências especiais a escala da metrópole (Box 7). Em Buenos Aires (Box 8), algumas entidades setoriais também estão encarregadas de fornecer serviços de interesse comum à escala metropolitana, enquanto o Foro Metropolitano tenta estabelecer uma arena de debate e de planejamento metropolitana mais ampla. O projeto do Gautrain, uma linha de trem rápido, mostra os esforços de integração à escala da metrópole em Johannesburgo através do foco em mobilidade urbana (Box 9).

As instâncias metropolitanas têm suas competências e atribuições definidas pelo território metropolitano, abrangendo temas e ações que impactam esse território. Assim, abarcam diversas funções de interesse comum<sup>20</sup>, que coincidem com temas e serviços alocados em outros corpos administrativos. O setor de saneamento básico ilustra bem essa sobreposição de competências. Tendo características urbanas e com impacto entre municípios limítrofes, seria uma das frentes de atuação das instâncias metropolitanas. No entanto, tanto estados como municípios já possuem secretarias, empresas ou autarquias responsáveis pelo planejamento, regulação e execução de políticas de saneamento básico. Conforme relatou um dos entrevistados, esses entes de natureza setorial não consultam as instâncias metropolitanas acerca de suas ações; ou seja, iniciativas de cunho metropolitano são implementadas pelos órgãos setoriais, sem a participação do foro metropolitano.

#### *Box 8 Gestão Metropolitana Setorial em Londres*

*Desde o século 19, Londres refere à região metropolitana em vez da cidade, já que a Cidade de Londres é o núcleo antigo de Londres contido dentro das suas fronteiras medievais e que, em 2011, tinha uma população de 7375 (Mills 2001). Esta região metropolitana é também conhecida como a Grande Londres (Greater London) e é administrada desde 2000 pela Greater London Authority (GLA), a qual consiste do Prefeito de Londres e da Assembleia de Londres. A Assembleia é composta por 25 membros eleitos a partir de duas bases eleitorais diferentes (14 baseado no eleitorado e 11 à escala de Londres). O Grande Londres inclui 32 “boroughs” e a City of London Corporation.*

*A GLA é uma autoridade estratégica de nível superior para a promoção do desenvolvimento sustentável e a definição de estratégia, em particular para o transporte, a polícia, o planejamento do desenvolvimento econômico, o planejamento emergencial, o planejamento do uso da terra, a cultura, o meio ambiente, a saúde, e a coordenação de eventos a escala da cidade toda. Através de órgãos setoriais ela fornece serviços estratégicos como serviços de bombeiros e serviços ambientais. Tem quatro funções que são separadas da GLA mas para a qual devem prestar contas através do prefeito:*

<sup>20</sup> Segundo o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), considera-se “função de interesse comum” a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. (art. 2º, II).

- *O Transport for London é responsável para estradas, linhas de ônibus, metros, faróis, regulação de taxis (com metragem), e mini-taxis (sem metragem e marca). O prefeito preside o conselho e nomeia o delegado e 15 membros não-executivos.*
- *O London Development Agency coordena o desenvolvimento econômico e a reforma econômica. Promove negócios e trabalha em parceria com a indústria, o público e setores voluntários. O prefeito nomeia os 17 membros do conselho e o Diretor Executivo.*
- *A Metropolitan Police Authority tem 23 membros, dos quais 12 são membros da Assembleia. Um é nomeado pelo Ministro do Interior, quatro são magistrados, e seis são Londrinos independentes. O comissário de polícia é nomeado pela rainha, por recomendação do Ministro do Interior, o qual deve considerar qualquer recomendação do MPA, da Assembleia e do Prefeito.*
- *A London Fire and Emergency Planning Authority é responsável para serviços de bombeiros e emergenciais. O prefeito nomeia o presidente. Tem 17 membros, dos quais nove são do GLA e oito são nomeados pelos “boroughs” de Londres através da Associação do Governo de Londres (Slack 2007).*

### *Box 9 Serviços Setoriais e Planejamento Multisetorial na Região Metropolitana de Buenos Aires*

*Em Buenos Aires, apesar de haver várias definições para regiões metropolitanas nenhuma delas serve para delimitar uma área administrativa com poderes próprios (Metropolis 2014). No entanto, tem organizações com poderes setoriais específicos para a área. Estas organizações cobrem territórios diferentes em função dos compromissos dos diferentes municípios e do serviço fornecido. Os serviços fornecidos a escala regional por órgãos setoriais incluem:*

*Gestão dos resíduos sólidos: A Coordenação Ecológica Área Metropolitana Sociedade do Estado (CEAMSE) é uma empresa estatal de desenvolvimento ambiental que atualmente processa 17,000 toneladas de resíduos sólidos por dia na Área Metropolitana de Buenos Aires (CEAMSE 2014). A administração é composta em partes iguais de representantes da Cidade Autônoma e da província de Buenos Aires.*

*Gestão do transporte público: Além disso, a região metropolitana vivenciou várias tentativas de criar um sistema de planejamento metropolitano do transporte público. Em 2012, o Ministro de Transporte anunciou a criação da Entidade Metropolitana de Transporte em Buenos Aires. Depois de quase dois anos de discussão, a Presidente Cristina Kirchner assinou um decreto em agosto de 2014 aprovando a criação da entidade com o objetivo seguinte: de ser “um organismo inter-jurisdicional consultivo, de coordenação e planejamento em matéria de transporte e a sua infraestrutura, cuja gerência será exercida por um representante do Estado nacional, um representante da província e um representante da Cidade, que será nomeado Agência de Transporte Metropolitano (ATM) (Garcia 2014)”. A ATM atuará em matéria de transporte e mobilidade automotivo e ferroviário, de superfície e subterrâneo, de passageiros e carga, urbano e suburbano, na Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).*

*Paralelo as entidades setoriais, também existem esforços de planejamento integrado a escala metropolitana. Por exemplo, a Fundação Metropolitana lançou um iniciativa chamada de Foro Metropolitano, que consiste em um espaço de debate e intercambio que reúne atores públicos, privados e do terceiro setor comprometidos com a formulação e execução de políticas públicas. Os municípios participam nos foros com os seus funcionários e prefeitos (Foro Metropolitano 2014). Entre outros objetivos, o Foro pretende contribuir ao fortalecimento da governança da Grande Buenos Aires, gerindo a sua agenda, e pensar em instrumentos de gestão para a Região Metropolitana de Buenos Aires, analisando os dispositivos existentes e uma possível agenda*

*metropolitana de planejamento. Adicionalmente, o comitê acadêmico do Observatório Metropolitano do CPAU (Conselho Profissional de Arquitetura e Urbanismo) atua como um centro de pesquisa e busca identificar os atores e analisar os projetos atuais a realizar na AMBA (CPAU 2015).*

*Embora a falta de clareza sobre a delimitação da região metropolitana de Buenos Aires (com múltiplas definições com tamanhos e limites distintos) represente um desafio para a coordenação dos atores metropolitanos, a abordagem setorial permite a cada setor de definir a escala adequada para a provisão de serviços diferentes.*

#### **Box 10 O Gautrain - Gestão Setorial a Escala de Johannesburgo**

*Em Johannesburgo, a questão da integração dos modais e redes de transporte tem recebido atenção a escala metropolitana. Através da Lei Nacional de Transportes Terrestres (2009) quadros e sistemas formais de integração têm sido desenvolvidos, o que levou à criação dos Comitês de Integração do Transporte Público. Os desafios na área de mobilidade urbana são sérios devido à extrema fragmentação espacial, com altos números de pessoas de baixa renda dependendo de transporte público e morando longe do núcleo urbano. A Pesquisa Nacional de Transporte de 2003 revelou que aproximadamente 24% dos trabalhadores em Gauteng – a província de Johannesburgo – gastam mais de uma hora indo para o trabalho.*

*O Gautrain Rapid Rail Link é um exemplo de um projeto recente onde teve um esforço de integração a escala da Grande Johannesburgo. É uma linha de trem rápido que conecta Pretoria, Johannesburgo e o Aeroporto Internacional de OR Tambo numa distancia de 80 km, sendo que dez estações estão localizadas em áreas com grandes pólos de desenvolvimento (Van der Merwe e Van Zyl 2012). O propósito do projeto é de estimular o crescimento econômico e a criação de emprego, e foi desenhado para reestruturar áreas urbanas, diminuir o tempo de deslocação e melhorar a sustentabilidade da cidade. Quadros de Desenvolvimento de Estações foram preparados, com aprovação dos municípios metropolitanos, em um raio de 800m entorno de cada estação, exceto para a estação do Aeroporto o que incentivou novos desenvolvimentos no entorno das estações.*

*Desde o início do projeto, foi exigido que o Gautrain seja inteiramente integrado com o transporte público existente e planejado nos arredores. Por exemplo, em quase todas as estações, medidas foram tomadas para que os coletivos, taxis e os ônibus municipais se integrassem ao sistema. Medidas foram também tomadas nas estações de Johannesburgo para acomodar o sistema de Bus Rapid Transit (BRT) recentemente construído (Van der Merwe and Van Zyl 2012). Um Comitê de Integração do Transporte Público para o Gautrain foi estabelecido com a representação de todas as autoridades governamentais e os operadores de transporte público relevantes. Este comitê se encontra regularmente.*

*Em termos de benefícios, já foi observado uma diminuição do congestionamento rodoviário, o qual estava aumentando a um ritmo de 7% por ano durante mais de uma década, assim que uma redução da dependência no transporte público com rodas e da necessidade de viaturas particulares (Metropolis 2014). Além disso, o projeto estimulo os investimentos e o desenvolvimento econômico nas áreas no entorno das estações do Gautrain.*

*Em termos de desafios, o projeto enfrentou um debate intenso sobre competências e custos. Ao final, o projeto foi estruturado como uma parceria público-privada com um prazo de 20 anos para ser concluído. O governo é responsável pela estrutura regulatória, dos lotes, das subvenções e das garantias. Com a concessão, o setor privado realizou o projeto e a construção e é responsável para a operação e manutenção. O valor do contrato de concessão de 2006, em termos nominais (2011) era de USD 3.85 bilhões. O Gautrain tem cinco fontes de financiamento: recursos do governo*

*federal, do Governo de Gauteng, o capital dos proprietários do setor privado, financiamento do setor privado, e empréstimos públicos tomados pela província de Gauteng (Metropolis 2014).*

O acórdão do STF na Adin 1842 e a promulgação do Estatuto da Metrópole representam potencialmente uma alteração desta dinâmica, fortalecendo o papel das instâncias metropolitanas nas políticas e ações que se caracterizem como funções de interesse comum. No entanto, conforme frisado em uma das entrevistas, sob a perspectiva da instância metropolitana, a disputa frontal com órgãos setoriais consolidados tem poucas chances de ser bem-sucedida, em razão do histórico, expertise e poder político e econômico destes últimos.

Nota-se que as leis de criação das instâncias metropolitanas são bastante abrangentes. Estão legalmente amparadas, por exemplo, para elaborar planos de abrangência metropolitana; declarar as funções de interesse comum; dispor sobre saneamento, transportes, uso do solo política habitacional e outros serviços; estabelecer diretrizes de política tarifária dos serviços metropolitanos (Belo Horizonte) ou definir o regulador desses serviços (Salvador). Portanto, do ponto de vista legal, as instâncias metropolitanas estão aptas a desempenhar ações tanto de planejamento quanto executivas relativas a um leque bastante amplo de matérias.

Nas regiões metropolitanas investigadas, todavia, seus dirigentes têm se mostrado mais pragmáticos, optando, ainda que de maneira não deliberada, por restringir sua forma de atuação, seja horizontalmente (priorizando alguns temas e setores), seja verticalmente (na construção de diálogo e elaboração de planos, porém não na fase de execução). A percepção dos agentes entrevistados é a de que a promoção de uma “consciência metropolitana”, que permitirá por sua vez a consolidação de uma dinâmica de deliberação metropolitana, deve iniciar-se por atuações mais pontuais ou áreas temáticas não dominadas por órgãos setoriais.

Uma estratégia que marca fortemente a atuação das instâncias metropolitanas é a concentração de esforços em ações de planejamento. Depreende-se tanto das entrevistas quanto dos materiais institucionais desses organismos metropolitanos (inclusive seus sites) que os principais projetos e publicações referem-se ao planejamento do território metropolitano, em suas diversas facetas. Há que se verificar o quanto este esforço tem sido efetivo no sentido de lograr direcionar as políticas setoriais até então – e esta questão merece ser objeto de estudos complementares, não estando abrangida no presente trabalho. A frágil interação entre as instâncias metropolitanas e os órgãos setoriais parece indicar que os instrumentos de planejamento têm pouca inserção na construção das políticas setoriais. Com a aprovação do Estatuto da Metrópole, porém, os instrumentos de planejamento ganham força e devem se tornar-se mais relevantes nos próximos anos. Além de sua elaboração passar a ser obrigatória, os planos metropolitanos terão o *status* de lei, devendo ser encaminhados para deliberação e aprovação pelas assembleias legislativas estaduais.

Assim, a despeito de possuírem legalmente competência para inserirem-se nas fases de implementação e execução de políticas – o que foi referendado pela ementa do acórdão, ao mencionar o “reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado

formado pelos municípios e pelo estado federado “- as estruturas metropolitanas concentram esforços no planejamento, deixando a execução para outras esferas.

Outra abordagem que pode ser identificada – adotada cumulativamente ou não à restrição da atuação ao planejamento – é a eleição de temas não dominados por outros órgãos. Um exemplo é o do sistema de transporte metropolitano da Região Metropolitana de Recife, cuja implementação foi possível pela ausência de empresas municipais desempenhando esta função. No mesmo sentido, a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi objeto de uma primeira parceria público-privada de abrangência metropolitana na área de destinação de resíduos sólidos. O contrato foi assinado pelo Governo do Estado, com a participação dos municípios da região e utilização de parte dos recursos do Fundo Metropolitano<sup>21</sup>. As etapas de coleta, ainda que interdependentes do objeto da contratação, não foram por ela abrangidas, resguardando-se os espaços já ocupados por prestadores municipais ou contratados pelas Prefeituras.

A convivência entre corpos governamentais setoriais e instâncias metropolitanas requer uma definição mais clara de agendas de trabalho, pontuando-se e garantindo-se o espaço de atuação de cada uma. A ambição totalizante constante das leis de criação das instâncias metropolitanas, ao invés de fortalecê-las, constitui elemento de confronto e resistência de outros atores ao seu real funcionamento. Uma maior especificidade de atuação, seja para focar-se no planejamento, seja para eleger projetos ou temas pontuais para intervenção, é uma medida estratégica.

### iii. Existência e estabilidade de recursos financeiros

Slack (2007) afirma que a existência de recursos financeiros suficientes e a autonomia fiscal é fundamental para que instancias metropolitanas tenham a capacidade de fornecer serviços de interesse comum. Sem isto, são condenadas ao fracasso. De fato, é consenso entre os entrevistados que a ausência de recursos específicos para as políticas e ações definidas pelas instâncias metropolitanas é um entrave ao funcionamento destes foros. Com exceção da Região Metropolitana de Porto Alegre e Rio de Janeiro, as estruturas metropolitanas legalmente constituídas preveem a existência de um fundo, destinado ao financiamento das ações deliberadas neste âmbito. Todavia, o real aporte de recursos a estes fundos, que deveriam ser alimentados principalmente por transferências estaduais e municipais, ou não ocorre ou é bastante instável. As cidades que integram uma região metropolitana nem sempre têm condições para conseguir grandes somas de dinheiro, e a execução das ações geralmente vai além dos mandatos políticos dos prefeitos, o que acaba gerando uma falta de interesse por parte das autoridades eleitas (Metropolis 2014: 40).

Quando a cooperação é voluntária é também difícil de se conseguir uma fonte regular e estável de fundos, o que fragiliza a sustentabilidade dos projetos. Ademais, dentro das regiões metropolitanas é comum que haja fortes assimetrias na arrecadação de impostos e nas

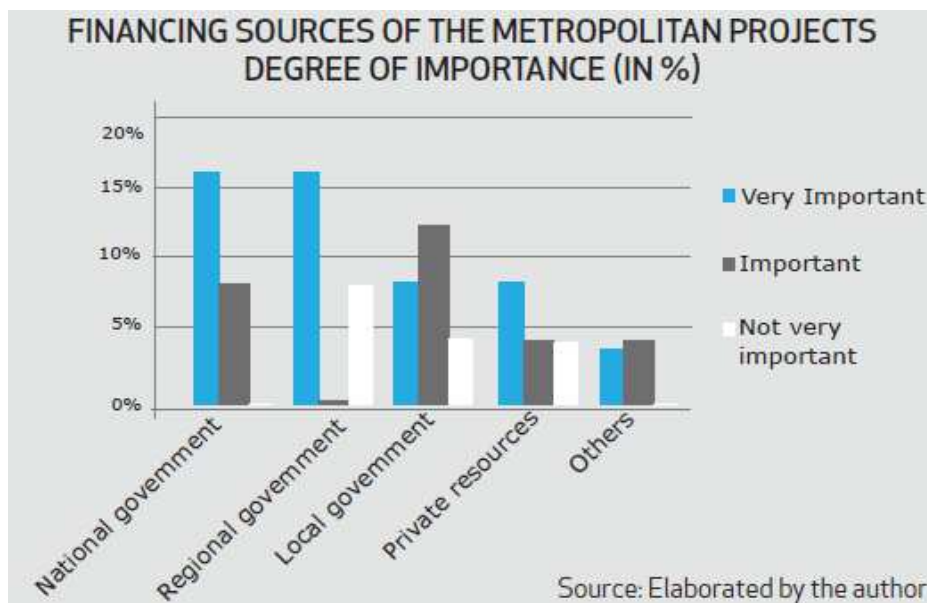
---

<sup>21</sup> Foram celebrados convênio de cooperação e contrato de programa entre Estado e Municípios, autorizando o Estado a prestar os serviços.

capacidades financeiras dos diferentes municípios. Com frequência, isto resulta em padrões de comportamento autônomos, com visões locais de problemas comuns para a metrópole (Idem).

Existem vários mecanismos de financiamento para regiões metropolitanas, dos mais tradicionais (baseados em impostos) até os mais contemporâneos e inovadores (parcerias público-privadas, consórcios, concessões). No entanto, como mostrado pelo gráfico 1 abaixo, baseado em dados sobre sete regiões metropolitanas no Brasil e em outros países, os governos nacionais e regionais mantêm um papel importante no financiamento de projetos de abrangência metropolitana.

**Gráfico 1. Fontes de Financiamento de Projetos Metropolitanos.**



Fonte: Metropolis (2014: 42)

Não há uma entrada garantida e estável de recursos para fazer frente às ações deliberadas pelas instâncias metropolitanas, de maneira que o desenvolvimento de ações relativas às funções de interesse comum fica a depender do compromisso do governo estadual com esta agenda. O entrevistado de Belo Horizonte relata o esforço anual de convencimento de todas as municipalidades para que destinem recursos ao fundo de desenvolvimento metropolitano, salientando que um resultado concreto e de curto prazo é fundamental para que se mantenha a disposição a colaborar<sup>22</sup>.

A inoperância das instâncias metropolitanas por falta de recursos financeiros gera um círculo vicioso, uma vez que tornam a participação dos atores políticos relevantes nos colegiados muito pouco atraente, esvaziando este mesmo foro como espaço por excelência de debate e deliberação. A atuação no foro metropolitano se torna uma opção bastante custosa - requerendo o aporte de recursos humanos, de tempo e de negociação inerentes à construção

<sup>22</sup> Citou como exemplo a elaboração e publicação do Plano de Zoneamento Metropolitano.

de decisões coletivas, e com benefícios muito limitados – e com pouca efetividade e visibilidade na promoção de políticas concretas.

Esse posicionamento sobre a centralidade dos recursos financeiros para o fortalecimento das instâncias metropolitanas foi bem resumido em seminário sobre os entraves ao desenvolvimento metropolitano<sup>23</sup>, no qual um participante diz “se não há recursos, vamos deliberar sobre o quê?”.

Na versão aprovada pelo Congresso, o Estatuto da Metrópole previa a constituição de um fundo específico alimentado pelo orçamento da União, pelo rateio de custos da prestação de serviços e realização de obras por parte de Estados e Municípios, por contribuições de entidades e organismos internacionais, entre outras fontes. Os dispositivos que tratavam desta questão, criando o chamado Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, foram vetados pelo Executivo, sob o argumento de que a figura do fundo representaria um engessamento inoportuno ao uso dos recursos públicos, em detrimento de uma maior dinâmica na definição de prioridades políticas e de gastos<sup>24</sup>.

Trata-se, portanto, de um desafio ainda carente de perspectivas concretas para a sua superação. A Região Metropolitana de Paris está desenvolvendo um projeto de reestruturação, que aborda também sua sustentação financeira, por meio de mecanismos tributários e de transferência do governo central.

*Box 11 O Financiamento do Projeto Metropolitano de Paris*

*Na França, um debate sobre a criação de uma instância de governança metropolitana está avançando paralelamente ao debate Brasileiro e merece mais atenção. O debate foi lançado em 2007, com a introdução do projeto da “Grand Paris” pelo então presidente, Nicolas Sarkozy. O objetivo desta iniciativa era de criar um novo plano de desenvolvimento para a região metropolitana de Paris, de forma a se pensar em um sistema de transporte público regional e a correção da assimetria existe entre o centro da metrópole e a sua periferia.*

*Em janeiro de 2014, depois de um longo processo de elaboração, negociação e alteração, foi aprovado uma lei nacional para a criação de uma instituição política que governará Paris e o seu entorno. Esta lei, chamada de Maptam (Modernização da Ação Pública Territorial e da Afirmação das Metrôpoles), proporciona a criação da metrópole da Grand Paris em 1o de janeiro de 2016.*

*A Metrópole será constituída por 129 municípios e um conjunto de pelo menos 6,7 milhões de habitantes (IAU 2014a). A lei não só centraliza poder e cria uma estrutura de governo nova e parecida à estrutura de um município, mas também contém numerosos planos de desenvolvimento econômico local e um projeto de expansão do transporte público regional de 30 bilhões de Euros. A metrópole da Grand Paris terá cinco competências: o ordenamento do território metropolitano, a política local de habitação, a política da cidade, o desenvolvimento e o*

<sup>23</sup> Seminário Desafios Metropolitanos, Recife, nov/2014.

<sup>24</sup> Nas razões do veto, lê-se: “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.”

*planejamento econômico, social e cultural, e, finalmente, a proteção e valorização do meio ambiente e da qualidade de vida (IAU 2014b).*

*Uma questão importante em qualquer discussão sobre governança metropolitana é a do financiamento. No caso da Grand Paris, as receitas virão principalmente de duas fontes:*

*- A primeira fonte consistiria nos impostos cobrados das empresas pelos municípios ou EPCI (Instituição Pública de Cooperação Intermunicipal), a qual é uma estrutura administrativa que reúne municípios que escolherem desenvolver várias competências em conjunto (eg. Meio ambiente, planejamento, transporte público) de forma parecida aos consórcios intermunicipais Brasileiros. A criação da EPCI é baseada no voluntariado e não é obrigatório. Além disso, estas estruturas intermunicipais têm o direito de cobrar impostos no lugar dos municípios ou adicionalmente a esses.*

*- A segunda fonte é a Subvenção Global Operacional (Dotation Globale de Fonctionnement) que é a principal transferência do Governo Nacional às EPCI. Isto é aproximadamente equivalente a quatro bilhões de Euros por ano.*

*Além disso, a Metrôpole pagará para cada município membro uma compensação proporcional à alocação territorial metropolitana, concebida como uma ferramenta de equalização (IAU 2014b).*

*Muitos aspectos deste projeto metropolitano e de seus mecanismos precisam ser clarificados e definidos, e ainda tem discussões acirradas sobre o aspeto financeiro. Só a data de criação da Metrôpole e o reconhecimento da personalidade jurídica para os territórios estão definidos. Apesar de ser muito cedo para tirar conclusões desta experiência, é um caso que vale acompanhar.*

O veto à criação de um fundo nacional para as regiões metropolitanas representa uma restrição às potenciais fontes de recursos para projetos nesta área, em especial considerando-se a experiência internacional, refletida no gráfico acima, onde se aponta a relevância do aporte de recursos do governo federal.

Não se trata, no entanto, de um entrave intransponível. Primeiro, porque mesmo na ausência de um fundo próprio, a transferência de recursos federais para finalidades metropolitanas não está vedada, podendo se dar voluntariamente. Segundo porque historicamente, é o nível estadual que se constituem os fundos voltados às ações metropolitanas.

Estudo do Ipea aponta que apesar de 73% das regiões metropolitanas pesquisadas contarem com um fundo, instituído por lei ou por decreto, 60% deles jamais foram alimentados (Ipea 2013). Portanto, a existência de fundo não garante o fluxo de recursos, que dependem do aporte voluntário por parte dos entes federativos abrangidos.

A solução contratual adotada no caso de consórcios públicos pode ser um modelo mais interessante. Segundo a Lei 11.107/2005, que dispõe sobre os consórcios públicos e convênios de cooperação, o aporte de recursos ao consórcio é disciplinado por meio de um contrato de rateio, onde são fixadas as contribuições de cada ente. O cumprimento do contrato de rateio é exigível por quaisquer dos entes consorciados, isolados ou em conjunto, ou pelo próprio consórcio. De qualquer forma, sua vigência é a mesma da dotação orçamentária, exigindo-se que a renovação ou novos acordos sejam feitos anualmente. A estabilidade de recursos para a promoção de políticas de longo prazo segue sendo um grande desafio para as instâncias metropolitanas.





## VII. Conclusão

Com uma população majoritariamente urbana e alta concentração demográfica e econômica nas grandes metrópoles, o Brasil enfrenta o desafio de consolidar uma maneira de formular e implementar políticas urbanas de abrangência metropolitana.

Essa preocupação não é recente no Brasil, sendo que o arcabouço legal federal das regiões metropolitanas nasce na década de 1970. Também não é exclusiva de nosso país; está na pauta dos debates sobre organização político-administrativa do Estado e gestão urbana de diversos outros países, unitários ou federativos.

Do ponto de vista jurídico, o pano de fundo desta questão mudou. Em setembro de 2013 o Supremo Tribunal Federal decidiu que eram inconstitucionais os dispositivos de uma lei fluminense que centralizavam no Estado as políticas de saneamento. Para fazê-lo, seus ministros se debruçaram sobre o que seriam as funções públicas de interesse comum dos municípios conglomerados, e como exercê-las nos casos de regiões metropolitanas. Optaram em sua maioria pelo entendimento de que essas funções devem ser desempenhadas de maneira compartilhada entre Estado e Municípios. O acórdão foi objeto de embargos de declaração, de maneira que o processo não está concluído e ainda não transitou em julgado. De qualquer forma, trata-se de precedente de extrema relevância para todos aqueles que buscam uma maneira eficaz e constitucionalmente adequada de promover ações de abrangência metropolitana.

Outro elemento recente foi a promulgação, em janeiro de 2015, do Estatuto da Metrópole. Esta Lei reafirma a necessidade de instâncias deliberativas compostas por Estado e Municípios para o promover planos, políticas e ações relativas às funções de interesse comum, definidas como aquelas “cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. Estabelece uma estrutura mínima para esta instância metropolitana e determina que caberá a ela elaborar o plano de desenvolvimento urbano integrado e encaminhá-lo para aprovação do legislativo estadual.

Fica claro o imperativo jurídico de que essas funções de interesse comum devem ser exercidas de maneira compartilhada – e de que isso não representa uma violação à autonomia dos municípios. Resta inadiável a tarefa de reformar ou construir instâncias de deliberação metropolitana e, para tanto, esta pesquisa levantou as normas de constituição e funcionamento de algumas delas e ouviu as experiências e percepções de seus gestores.

Foram identificados os seguintes desafios e alguns possíveis caminhos para superá-los:

Participação e efetividade dos conselhos deliberativos: sendo os conselhos deliberativos formados, exclusiva ou majoritariamente, pelos chefes do executivo estadual e municipal ou seus representantes, a reunião do grupo e a priorização desses encontros nas agendas não são triviais. Dependem de um real compromisso por parte do governo estadual e de uma participação ativa (e com peso decisório proporcional) da capital ou município-polo. O trabalho sobre pautas definidas e claras é fundamental, o que requer uma estrutura administrativa adequada e o fortalecimento de câmaras temáticas ou conselhos sub-regionais. Estes últimos podem identificar temas relevantes, aprofundar diagnóstico e propostas, para só então ser

acionado o conselho deliberativo central. Há que se ter em mente que a deliberação em uma instância metropolitana é custosa, pois envolve múltiplos atores e soluções negociadas. A opção dos políticos e gestores públicos por esta via depende de que seja um foro exclusivo para determinadas decisões e ações, para que este esforço não seja minado por acordos paralelos.

Convivência das competências metropolitanas com os órgãos setoriais: as instâncias metropolitanas, com competências abrangentes e definidas territorialmente, convivem com estruturas setoriais, secretarias, autarquias e empresas estatais que atuam sobre determinado setor (transporte e saneamento, por exemplo) e promovem ações metropolitanas. Essa sobreposição de papéis leva ao enfraquecimento das instâncias metropolitanas, frente à relevância técnica, política e econômica desses órgãos setoriais. A definição de um foco mais claro de atuação das instâncias metropolitanas, ao menos na etapa de consolidação institucional dessas estruturas e de fomento de uma cultura de colaboração interfederativa, é uma opção estratégica, uma vez que a listagem legal de suas competências se mostra muito ampla, o que pode tanto sobrecarregar a instância metropolitana, quanto gerar muitos conflitos com os demais órgãos, isolando-a na administração pública. Este maior foco pode referir-se a um determinado tema ou serviço ainda não dominado por entes mais fortes, ou às etapas de macroplanejamento, preservando as atividades de execução junto aos órgãos setoriais.

Existência e estabilidade de recursos financeiros: a inexistência ou inconstância de recursos financeiros para as estruturas metropolitanas é apontada como um sério entrave ao desenvolvimento destes foros interfederativos, principalmente porque limitam a capacidade de implementação de suas decisões e, conseqüentemente, a tornam um ambiente pouco atraente à participação dos representantes dos entes federativos que os constituem. No cenário global, nota-se a grande relevância dos recursos oriundos dos governos nacionais e regionais para a promoção de projetos metropolitanos. A figura dos fundos metropolitanos é amplamente prevista nos textos legais, mas com pouca efetividade. Os dispositivos do Estatuto da Metrópole que tratavam de um fundo federal para a promoção de ações metropolitanas foram vetados. É necessário debruçar-se com mais ênfase sobre este tema, a fim de desenvolver modelos contratuais ou tributários que deem conta deste desafio.

Sem dúvida, será bastante interessante acompanhar o desenvolvimento das instâncias metropolitanas nos próximos anos, cuja instituição e fortalecimento ganham respaldo com a decisão do Supremo Tribunal Federal na Adin 1842 e a entrada em vigor do Estatuto da Metrópole. O prazo fixado pela lei federal para a elaboração e aprovação do plano integrado de desenvolvimento urbano é de 3 (três) anos, contados da promulgação da lei, de janeiro de 2015.

A necessidade de que as funções de interesse comum sejam objeto de decisões tomadas de maneira compartilhada certamente gerará dúvidas e servirá de base para contendas judiciais<sup>25</sup>, também a merecerem atenção nos próximos anos. Vale ficar atento à implantação do novo modelo de gestão da região metropolitana do Rio de Janeiro. Diferentemente do caso de

---

<sup>25</sup> Um exemplo recente foi a disputa travada entre o Município de Guarulhos e o Governo do Estado de São Paulo sobre uma parceria público-privada municipal na área de saneamento básico. O Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que o município não poderia legislar isoladamente sobre esta matéria (Adin 2071833-93.2013.8.26.0000; Relator Des. Evaristo dos Santos).

Salvador, a própria elaboração do projeto de lei se deu em um ambiente de diálogo entre Estado e Municípios. A ver se este processo colaborativo gerará menos disputas, ou se a aprovação do PL e a implantação do conselho metropolitano serão igualmente contenciosas.

Todavia, os entraves a uma maior funcionalidade das instâncias metropolitanas parecem ser menos de ordem jurídica (pois as bases de suas competências e funcionamentos estão colocadas, ainda que em fase de consolidação) e mais de natureza política e operacional, no sentido de torna-las um agente de fato relevante na promoção de políticas metropolitanas, com capacidade de construção de um espaço de deliberação conjunta de vários entes federativos e poder de implementar e fazer cumprir suas decisões.

A esse respeito, duas linhas de investigação poderiam ser desenvolvidas. A primeira para se verificar qual o papel orientador dos instrumentos de planejamento metropolitano elaborados por estas instâncias. As atividades de planejamento são comumente desenvolvidas pelas agências e empresas metropolitanas desde a década de 1970, sendo possível averiguar se este tem sido utilizado como guia na tomada de decisões pelos agentes públicos. Sem este conhecimento, é difícil que o fortalecimento das instâncias metropolitanas por meio de ferramentas de planejamento (como pretende o Estatuto da Metrópole) seja bem-sucedido.

Outro estudo relevante seria mapear e compreender os arranjos de tomada de decisões metropolitanas que ocorrem por fora do que aqui chamamos de instâncias metropolitanas (institucionalmente voltadas e restritas a este território). Apesar se não terem sido objeto desta pesquisa, outros corpos administrativos também promover políticas de abrangência metropolitana em parcerias, formais ou informais, entre Estado e Municípios. Alguns exemplos seriam a adoção do Bilhete Único em São Paulo (“Convênio de integração operacional e tarifária”, celebrado entre SPTrans, Metrô e CPTM, de 2005) e os contratos entre a Sabesp e os municípios da região metropolitana de São Paulo. Convênios intermunicipais também podem fornecer importantes contribuições para o aprimoramento de instâncias metropolitanas. É fundamental conhecer a dinâmica destes outros foros e caminhos institucionais para que as instâncias metropolitanas possam aproveitar dessa experiência e aprendizagem.

### VIII. Bibliografia

Abrucio, F. L., M. M. Soares (2001) Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer. 236 p.

Acevedo, B., M. Bogdan, A. Johnson & J. Weiner (2013) The Institutional Structure of Water Policy in the Mexico City Metropolitan Area. CCA (Consejo Cultivo de Agua).

Agostine, C. (2015) Prefeitos Pressionam Alckmin por Plano para Enfrentar Crise Hídrica. Valor Econômico, 28 de janeiro 2015. [online] URL: <http://www.valor.com.br/politica/3882660/prefeitos-pressionam-alckmin-por-plano-para-enfrentar-crise-hidrica>

- Andersson, M. (2012) Metropolitan Management – Approaches and Implications. Sixth Urban Research and Knowledge Symposium 2012: Research and Policy Papers. [online] URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1369969101352/Andersson.pdf>
- Araújo, de T. (2015) Criticado por prefeitos, Comitê de Crise Hídrica da Grande SP criado por Geraldo Alckmin é criticado pela Aliança pela Água. *Brasil Post*, 5 de fevereiro 2015. [online] URL: [http://www.brasilpost.com.br/2015/02/05/comite-crise-agua-sp\\_n\\_6620812.html](http://www.brasilpost.com.br/2015/02/05/comite-crise-agua-sp_n_6620812.html)
- Batata, A. G. R. (2011) Identidade Ambiental Metropolitana como Instrumento à Governabilidade. Tese de Doutorado, UNICAMP, Campinas, Brasil.
- Brandão, C.A. (2003) A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de livre-docência. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CEAMSE (2014) Quienes Somos. [online] URL: <http://www.ceamse.gov.ar/quienes-somos/>
- Ciudad de México (2013) Gaceta Oficial Del Distrito Federal, 11 Septiembre 2013 [online] URL: [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf)
- Ciudadanos en Red (2012) Planean desarrollo hacia zona oriente. Ciudadanos en Red, 26 Março 2012. [online] URL: <http://ciudadanosenred.com.mx/noticia/planean-desarrollo-hacia-zona-oriente/>
- CPAU (Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo) (2015) Observatorio Metropolitano. [online] URL: <http://www.observatorioamba.org/>
- Edomex (2015) Agenda del Valle de México. Secretaría de Desarrollo Metropolitano [online]: URL: [http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/agenda\\_del\\_valle\\_de\\_mex/index.htm](http://portal2.edomex.gob.mx/sedemet/agenda_del_valle_de_mex/index.htm)
- El Universal (2014) Crean comisión para mitigar inundaciones en valle de México. El Universal, 28 Julho, 2014.
- Espejel Mena, J. (2014) Gobernabilidad, gobernanza y urbanización en México. *Revista Iberoamericana de Ciencias*, 1(1): 15-28.
- Fernandes Júnior, E. (1984) O ordenamento jurídico institucional das regiões metropolitanas brasileiras. PLAMBEL, DT/EB. Mimeo, Belo Horizonte.
- Fiori, J. L. (1995) O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. Á. S.; BARROS, P. L. (orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap.
- Foro Metropolitano (2014) Acerca del foro. [online] URL: <http://www.forometropolitano.org.ar/acerca-del-foro/>
- Freeman, A. & P. Cheshire (2006) Defining and Measuring Metropolitan Regions: a rationale. Greater London Authority, London School of Economics, MPRA Paper No. 52714.

- Garcia, P. (2014) Apuran Macri y Nación la agencia de transporte. *Ambito Financiero*, 29 Agosto 2014.
- Garson Braule Pinto, S. (2007) Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas públicas. Tese de Doutorado, UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- Gerbeau, D. (2014) Les 9 principales dispositions de la loi « métropoles » dans le détail. *La Gazette des Communes*. 30 de janeiro 2014. [online] URL: <http://www.lagazettedescommunes.com/218245/les-9-principales-dispositions-de-la-loi-metropoles-dans-le-detail/>
- Goes, A. (2014) Conselho da Cidade aprova carta aberta ao prefeito sobre a crise da água. Rede Nossa São Paulo, 15 de Dezembro 2014. [online] URL: <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/conselho-da-cidade-aprova-carta-aberta-ao-prefeito-sobre-crise-da-agua>
- Gouvêa, R. G. (2005) A Questão Metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- IAU (Institut D'aménagement et d'Urbanisme) (2014a) Vers de nouvelles restructurations intercommunales en grande couronne. Note Rapide. N° 668, Novembro 2014.
- IAU (Institut D'aménagement et d'Urbanisme) (2014b) La métropole du Grand Paris : décryptage(s). Note Rapide. N° 644, Março 2014.
- Ipea (2013) 40 Anos de Governança Metropolitana no Brasil. Brasília [online] URL: [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/livro\\_40\\_a\\_nos\\_de\\_regioes\\_metropolitanas\\_v1\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/livro_40_a_nos_de_regioes_metropolitanas_v1_web.pdf)
- IPEA (2011). Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. *Comunicado do IPEA - 2011 - Outubro, n.º 116*. (Disponível em <http://bit.ly/1h71BKñ>).
- Jacobi, P. (2001) "A experiência da Câmara do Grande ABC". In: CAMAROTTI, I. e SPINK, P. (orgs.). *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Jain, P. (2013) Addressing Delhi's water supply problems: taking lessons from Singapore's water management experience. Global Water Intelligence.
- Klink, J. (2009) Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, 11(22): 415-433.
- Losada, P. R. (2010) Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: Magalhães, F. (ed.) (2010) Regiões Metropolitanas no Brasil: Um Paradoxo de Desafios e Oportunidades. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Madero, G. A. (2006) Agenda Metropolitana en la Zona Conurbada: Promoción para el Desarrollo Metropolitano. Instituto Politécnico Nacional, Coloquio Internacional – Políticas Sociales en las Grandes Ciudades. [online] URL: [http://www.observatoriodasmetropoles.ufjr.br/download/3\\_4\\_06\\_apr2.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufjr.br/download/3_4_06_apr2.pdf)

- Magalhães, F. (eds.) (2010) Regiões Metropolitanas no Brasil: Um Paradoxo de Desafios e Oportunidades. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Metropolis (2014) Comparative Study on Metropolitan Governance. XI METROPOLIS World Congress at Hyderabad from 7th - 10th October 2014.
- Melo, M. A. B. C. De (2002) Políticas públicas urbanas para uma nova década: uma agenda de questões. In: Castro, A. C. (Org.) *Desenvolvimento em debate: painéis de desenvolvimento brasileiro II*. Rio de Janeiro: BNDES 2002.
- Mills, D. (2001) *Dictionary of London Place Names*. Oxford Paperbacks.
- Moura, R. (2003) Brasil Metropolitano: uma configuração heterogênea. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 105, jul/dez 2003, pp. 33-56.
- Office for National Statistics (2011) Census 2011- Population and Household Estimates for England and Wales, March 2011 [online] URL: [http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778\\_270487.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_270487.pdf)
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2006) “The governance of metro-regions.” In *Competitive cities in the global economy*.
- Orsi, C. (2015) Estado esvazia comitês de bacias. *Jornal da UNICAMP*, nº623. [online] URL: <http://www.unicamp.br/unicamp/ju/623/estado-esvazia-comites-de-bacias>
- Paquier, J. (2014) Métropole du Grand Paris: trop d’inconnues demeurent. *Le Journal du Grand Paris*. 18 de dezembro 2014. [online] URL: <https://www.lejournaldugrandparis.fr/metropole-du-grand-paris-trop-dinconnues-demeurent/>
- Paula, C. P. (2013) Jurisprudência do STF sobre Regiões Metropolitanas: Delimitação do Papel de Cada Ente Federativo, Monografia, Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.
- Reis, R. C. dos (2008) *Alternativa política no contexto federal. Integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo, Blucher Acadêmico.
- Santos Junior, O. A. (2009) Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana, Relatório de Pesquisa, Observatório das Metrôpoles.
- São Paulo (2014) Haddad defende discussão sobre falta de água para orientar população. Prefeitura de São Paulo – Notícias, 25 de Novembro 2014. [online] URL: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5039#ad-image-0>
- Sellers, J. & V. Hoffmann-Martinot (2007) Metropolitan Governance. Decentralization and Local democracy in the World. First Global Report 2007.
- Smith, T. (2008) The Role of Ward Committees in Enhancing Participatory Local Governance and Development in South Africa – Evidence From Six Ward Committee Case Studies. The Multi-level Government Initiative, South Africa.

- Spink, P. K., M. A, Carvalho Teixeira e A. Clemente (2009) Governança, Governo ou Gestão: O Caminho das Ações Metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, 11/22: 453-476.
- Spink, P. K. (2005) The Intermunicipal Consortia in Brazil: An institutional Introduction. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Santiago, Chile, 18-21 oct, 2005.
- SCDoF (State of California – Department of Finance) (2008) California Statistical Abstract [online] URL: [http://www.dof.ca.gov/HTML/FS\\_DATA/STAT-ABS/documents/CaliforniaStatisticalAbstract2008.pdf](http://www.dof.ca.gov/HTML/FS_DATA/STAT-ABS/documents/CaliforniaStatisticalAbstract2008.pdf)
- US Census (2010a) State and County Quickfacts – Los Angeles, California. [online] URL: <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/06/06037.html>
- US Census (2010b) Annual Estimates of the Population of Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas: April 1, 2010 to July 1, 2012. [online] URL: <https://www.census.gov/popest/data/metro/totals/2012/tables/CBSA-EST2012-01.csv>
- Wilson, R. H., P. K. e Spink and Ward (2011) Governança metropolitan nas Américas, *Cadernos Metrópole*, 13(25): 15-44.
- World Bank (2006) Metropolitan Regions in Brazil: A Model of Shared Management. Summary of São Paulo. URL [online]: [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238536/13\\_Summary\\_Sao\\_Paulo.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238536/13_Summary_Sao_Paulo.pdf)
- Ziccardi, A. (2014) Gestión Metropolitana e Participación Ciudadana. Foto Internacional – Primer Encuentro Para un Gobierno Metropolitano, Cidade do México, 1-2 Julho 2014.



- 
- <sup>i</sup> National Population Council. "Mexico City Metropolitan Area". Government of the State of Mexico. Retrieved December 27, 2009
- <sup>ii</sup> <http://www.localgovernment.co.za/metropolitans/view/2/City-of-Johannesburg-Metropolitan-Municipality>
- <sup>iii</sup> INSEE (2014) <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/departement.asp?dep=75>
- <sup>iv</sup> US Census 2010 <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/06/0644000.html>
- <sup>v</sup> US Census 2010. <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/06/06037.html>
- <sup>vi</sup> Mills, David (2001). *Dictionary of London Place Names*. Oxford Paperbacks. ISBN 978-0-19-280106-7. OCLC 45406491.
- <sup>vii</sup> Dirección General de Estadísticas y Censos. Resultados Censo 2010/2001. [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/censo\\_principales\\_resultados.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/censo_principales_resultados.pdf)
- <sup>viii</sup> World Population Review. "Mexico City Population 2013"
- <sup>ix</sup> Community Survey (2007) [http://www.statssa.gov.za/community\\_new/content.asp](http://www.statssa.gov.za/community_new/content.asp)
- <sup>x</sup> Johannesburg (retrieved 10 September 2014) <http://www.looking4.co.za/johannesburg.htm>
- <sup>xi</sup> Census 2011 <http://www.census2011.co.in/census/city/49-delhi.html>
- <sup>xii</sup> INSEE (2014) Aire Urbaine 2010 de Paris [http://insee.fr/fr/themes/tableau\\_local.asp?ref\\_id=TER&millesime=2011&typgeo=AU2010&search=001](http://insee.fr/fr/themes/tableau_local.asp?ref_id=TER&millesime=2011&typgeo=AU2010&search=001)
- <sup>xiii</sup> US Census. Annual Estimates of the Population of Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas: April 1, 2010 to July 1, 2012 <https://www.census.gov/popest/data/metro/totals/2012/tables/CBSA-EST2012-01.csv>
- <sup>xiv</sup> Office for National Statistics 2011 <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/census/2011/index.html>

---

<sup>xv</sup> INDEC. Censo 2010. [http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro\\_totalpais.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro_totalpais.asp)

<sup>xvi</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

<sup>xvii</sup> World Population Review. "[Mexico City Population 2013](#)"

<sup>xviii</sup> Metropolis

([http://metropolis.org/sites/default/files/metropolitan\\_regions/442\\_097\\_johannesburg\\_eng.pdf](http://metropolis.org/sites/default/files/metropolitan_regions/442_097_johannesburg_eng.pdf))

<sup>xix</sup> INSEE 2010. Zonage em Aires Urbaines 2010 de Paris.

<http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/zonages/zone.asp?zonage=AU2010&zone=001>

<sup>xx</sup> London Government Act 1963.

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/33/pdfs/ukpga\\_19630033\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/33/pdfs/ukpga_19630033_en.pdf)

<sup>xxi</sup> Indec (2003). «¿Qué es el Gran Buenos Aires?»

<sup>xxii</sup> Sellers and Martinot (2009) Metropolitan Governance

<sup>xxiii</sup> INSEE 2010. Zonage em Aires Urbaines 2010 de Paris.

<http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/zonages/zone.asp?zonage=AU2010&zone=001>

<sup>xxiv</sup> Sellers and Martinot (2009) Metropolitan Governance

<sup>xxv</sup> Estes órgãos estão em fase de elaboração