




**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Superando o Impasse Metropolitano? A Adequação das Regiões Metropolitanas ao Estatuto da Metrópole**

**Overcoming the Metropolitan Hindrance?  
The Adequacy of Brazilian Metropolitan Regions  
to the Metropolis Statute**

**Coordenador:** *Marco Aurélio Costa, IPEA, Coordenador de Estudos Setoriais Urbanos, marco.costa@ipea.gov.br.*

**Debatedora:** *Bárbara Oliveira Marguti, IPEA, Pesquisadora - Coordenação de Estudos Setoriais Urbanos, barbara.marguti@ipea.gov.br.*

Em 12 de janeiro de 2015, foi sancionada a Lei nº 13.089, que instituiu o Estatuto da Metrópole, representando um marco regulatório para a questão metropolitana. A Lei estabelece diretrizes para a governança compartilhada de aglomerados urbanos que envolvam mais de um município e regula o exercício das funções públicas de interesse comum no desenvolvimento do território metropolitano. Além disso, o Estatuto criou normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de planejamento e gestão interfederativa, e estabeleceu critérios para o apoio da União no campo do desenvolvimento urbano, com base na Constituição Federal.

Desde os anos de 1950, com o acelerado processo de urbanização, o país vivenciou a expansão desordenada de aglomerados urbanos levando à formação de grandes centros urbanos para além dos limites municipais, provocando aumento da demanda por serviços e equipamentos urbanos que escapavam à alçada de um único Município. Na década de 1970, foram criadas nove regiões metropolitanas, instituídas por lei federal. A partir da Constituição Federal de 1988, a questão foi subtraída da esfera federal, sendo delegada aos estados a responsabilidade pela criação e alteração das regiões metropolitanas. Desde então, o país vivencia a proliferação de regiões metropolitanas, criadas por leis complementares estaduais, com grandes disparidades entre os critérios para instituição e em muitas delas sem efetiva dinâmica metropolitana.

Desde 2011, o IPEA desenvolve a pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil*, cujo objetivo inicial era caracterizar o estado da arte da gestão e da governança metropolitanas no Brasil, por meio de um estudo comparativo que abrangeu quinze RMs. Como resultado, a pesquisa da deparou-se, no final de 2014, com um quadro de vazios institucionais em diferentes níveis e escalas, com os quais conviviam políticas públicas levadas a cabo por diferentes entes federativos, inclusive pela União, que destinava parte considerável dos recursos de infraestrutura para municípios pertencentes às principais metrópoles do país.

Do ponto de vista da institucionalização da gestão, haviam diversos níveis de institucionalização e de densidades de articulações institucionais. O destaque fica por conta daquilo que foi qualificado como sendo um quadro geral de fragilidades, com a predominância de arranjos incipientes ou insatisfatórios que não permitem a ocorrência efetiva de uma gestão metropolitana, mesmo nas RMs consolidadas a mais tempo (COSTA e MARGUTI, 2014)<sup>1</sup>.

O novo ciclo expansivo da economia brasileira, com seus claros reflexos na vida metropolitana, decorreu de políticas levadas à cabo pela União e não encontrou, nas RMs, estruturas preparadas para lidar com e gerir as vantagens, desafios, efeitos e consequências desse novo ciclo expansivo (para alguns, um novo padrão de desenvolvimento) sobre as metrópoles brasileiras. Os investimentos observados desafiam os agentes econômicos e atores políticos e sociais para lidar com a gestão e a governança metropolitanas, mas há pouca coordenação e pouca governança, o que sugere a baixa efetividade da regionalização metropolitana, entendida aqui como um instrumento de planejamento territorial (COSTA, MARGUTI, PANTOJA, 2015)<sup>2</sup>.

Ficou diagnosticado, portanto, a não existência de uma institucionalidade metropolitana, ainda que os cidadãos e gestores percebam, reconheçam e vivam a “cidade metropolitana”. Os arranjos

---

<sup>1</sup> COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira Marguti (orgs). *Funções Públicas de Interesse Comum nas metrópoles brasileiras: transporte, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA, 2014.

<sup>2</sup> COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira Marguti, PANTOJA, Igor. *O Brasil metropolitano: escala real, ente inexistente e as tensões da gestão e da governança metropolitanas no país*. Anais do XVI ENANPUR. Belo Horizonte: ENANPUR, 2015.

existentes até então eram parciais, circunstanciais e específicos, voltados para determinadas funções públicas de interesse comum (FPICs), para as quais são acionados determinados instrumentos para a cooperação interfederativa.

A ausência de um ente metropolitano no arranjo federativo brasileiro enseja a elaboração e sanção do Estatuto da Metrópole, ocasionando uma quase imediata movimentação das instituições responsáveis pelo planejamento e gestão destes espaços metropolitanos, em parte para atender aos dispostos na nova lei e em parte para suprir algo que se assemelha a uma demanda reprimida por arranjos mais cooperativos para a solução e planejamento de questões comuns.

Nesse contexto, a linha de pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil* se desdobra, no início de 2015, no Projeto *Adequação dos arranjos de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)*, em que o IPEA passa, através de Acordos de Cooperação Técnica, a acompanhar as ações de estados e municípios na criação de sua estrutura institucional interfederativa, a apoiar a elaboração dos PDUIs e a desenvolver pesquisas e produtos de análise dos aspectos conceituais, jurídicos e operacionais do Estatuto da Metrópole.

Fazem parte desta etapa da pesquisa as RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Grande Vitória, Porto Alegre e Florianópolis que estão, em diferentes estágios, movimentando os processos necessários para se adequarem ao Estatuto da Metrópole, sobretudo naquilo que diz respeito à conformação de suas Entidades Metropolitanas – espaços de governança interfederativa – e da elaboração de seus PDUIs. Outras RMs, como Curitiba e Goiânia, também fazem parte do projeto, contudo em estágios ainda muito iniciais de suas adequações e, por essa razão, irão incorporar suas contribuições à pesquisa a partir de 2017.

Uma vez que a pesquisa já reuniu, desde o início de 2015, um relevante material proveniente do acompanhamento das adequações em curso nas citadas RMs, estão em andamento, pelo IPEA, estudos e análises a respeito dos entraves jurídicos, institucionais, orçamentários e de gestão enfrentados pelos estados e municípios, desafios estes que tendem a se agravar com as mudanças pós-eleitorais das gestões municipais que vinham participando dos processos até então, e com as restrições orçamentárias impostas aos estados e municípios em decorrência da crise política e econômica que se abateu sobre o país.

Esta Sessão Livre - *Adequação dos arranjos de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)* – objetiva, portanto, apresentar os resultados deste projeto homônimo, sistematizando o estado da arte desta nova etapa que impõe o desafio de construir arranjos institucionais e de articulação interfederativa capazes de promover a cooperação na materialização de novas diretrizes para as RMs naquilo que diz respeito ao planejamento, execução e gestão dos serviços urbanos que extrapolem as fronteiras municipais.

São convidados para esta Sessão Livre representantes de três RMs integrantes da pesquisa. Suas apresentações trarão as experiências (1) da RM do Rio de Janeiro que está em plena elaboração de seu PEDUI; (2) da RM de Salvador, que já conformou sua Entidade Metropolitana e possui entraves jurídicos peculiares; e (3) da RM de Florianópolis, que propõe o uso do conceito de *smart cities*.

## **O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO (RMRJ)**

***Cid Blanco Junior, Sara Rabello Tavares***

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é composta por 21 municípios que, juntamente com o estado, vivem um processo de retomada da institucionalização de sua gestão metropolitana. Em 2011, o governo do estado criou o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, alocado na Secretária do Estado de Obras, composto por titulares das secretarias estaduais e coordenado pelo vice-governador do estado, revelando uma forte centralização deliberativa do estado do RJ. Apenas em 2014 foi instituída a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, que passa a incluir os prefeitos a fim de alcançar um ambiente de cooperação entre os entes federativos. O processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI), já em curso, é financiado pelo Banco Mundial através de recursos disponibilizados como empréstimo ao governo para grandes projetos de cunho metropolitano, como é o caso do Complexo Petroquímico e Siderúrgico e a preparação para os grandes eventos esportivos ocorridos em 2014 e 2016. O consórcio reponsável pela elaboração do PEDUI é composto pelo Escritório Jaime Lerner (Arquitetos Assosiadados), pela Agência de Desenvolvimento Urbano Regional de Barcelona e pela empresa Quanta, e terá 18 meses para realização do PEDUI, em um contrato de cerca de R\$ 8 milhões. O Plano dialogar com os planos do Arco Metropolitano e de Estruturação Territorial do Leste Fluminense, além de apontar cenários para o desenvolvimento metropolitano a curto, médio e longo prazo.

## **A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR**

***Mara Castagno, Thêmis Amorim Aragao***

A Região Metropolitana de Salvador (RMS) foi criada entre as primeiras RMs do país por legislação federal, através da Lei Complementar nº 14, de 1973. Atualmente é formada por um conjunto de 13 municípios. A criação de uma estrutura de governança interfederativa na RMS se deu a partir da criação, em 2014, da Entidade Metropolitana da RMS (EMRMS), de caráter deliberativo e normativo, que tem como objetivo exercer a integração da organização, do planejamento e da execução das FPICs nos municípios integrantes da RM. A Entidade ainda contempla um Colegiado Metropolitano, composto pelo governador e prefeitos; Secretário Geral, representado pelo presidente da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR); Comitê Técnico, Câmaras Temáticas, Conselho Participativo e Grupos de Trabalho. A peculiaridade na estrutura de governança criada a partir da EMRMS está na instituição de três fundos: o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da RMS, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMS e o Fundo de Universalização do Saneamento Básico da Região Metropolitana. Um dos principais entraves para o funcionamento da EMRMS reside na não adesão do município sede da RM (Salvador) à Entidade e ao processo de cooperação interfederativo, resultando no enfraquecimento da governança interfederativa. O Plano Metropolitano Integrado da Região Metropolitana de Salvador está em processo de elaboração do seu Termo de Referência (TR), pela SEDUR. Tanto o TR, quanto os demais produtos correlatos, estão sendo discutidos no âmbito da EMRMS, e as questões específicas do PDUI no seu Comitê Técnico e Câmara Temática.

## **ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUBSÍDIOS À ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI)**

***Flávio Rene Brea Victoria, César Buno Favarão***

A Região Metropolitana de Florianópolis (RMF) é constituída por nove municípios. A lei que institui a RMF é recente se comparada as demais RMs brasileiras (Lei Complementar 636/2014). O critério seguido para a participação dos municípios no arranjo metropolitano foi a existência do processo de conurbação e/ou a interdependência de FPICs, tal como previsto no Estatuto da Metrópole. Com a instituição da RMF, também foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF), que possui o papel de coordenar serviços comuns como mobilidade e saneamento. As ações iniciais para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado podem ser divididas em duas estratégias, (i) a elaboração do Plano deverá partir dos produtos e resultados do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS), elaborado com apoio técnico e financeiro do BNDES (2014/2015) considerando os diagnósticos e soluções propostas e complementando com adaptações necessárias; (ii) a elaboração do Plano precisará se pautar em uma série de recomendações apontadas nos seguintes temas: desenvolvimento urbano, saneamento básico, meio ambiente, gestão integrada, comunicação e participação social e, por fim, banco de dados. Diferente de iniciativas de PDUI de outras RMs, a de Florianópolis prevê que o Plano desenvolva um sistema de gestão baseado na tecnologia de *smart cities*. Ainda está em definição a competência para a elaboração do PDUI, que poderá ficar a cargo da Diretoria Técnica da SUDERF, ou de uma consultoria externa à Superintendência.

## **OS AVANÇOS E OS ENTRAVES NO PROCESSO DE ADEQUAÇÃO DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA AO ESTATUTO DA METRÓPOLE**

***Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti***

A aprovação, em janeiro de 2015, do Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/15, representa o marco legal que contribui para a retomada do planejamento no nível metropolitano em todo o Brasil. O Estatuto da Metrópole (EM) em seu arcabouço prevê uma estrutura básica de governança interfederativa (instâncias executiva, colegiada-deliberativa, técnico-consultivo e fundo para alocação de recursos e prestação de contas), execução compartilhada das funções públicas de interesse comum e a obrigatoriedade de elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado. Apesar desse avanço legislativo, o EM deixa de lado questões pertinentes ao debate, como a efetiva participação do governo federal frente à governança metropolitana, estruturação do arranjo federativo sem ferir a autonomia municipal e a questão central do financiamento das ações nas RMs. Nesse novo contexto, é importante acompanhar o processo de adequação das regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrópole. Tais processos não passam despercebidos pela Rede Ipea, que no âmbito do projeto de Governança Metropolitana no Brasil, se propõe a participar do debate de retomada da institucionalização da gestão metropolitana e das práticas de governança interdeferativa, assessorando instituições públicas na elaboração de estudos e ações nos espaços metropolitanos brasileiros.