

## A INGOVERNABILIDADE METROPOLITANA

Rose Compans  
Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro  
compans@uninet.com.br

### 1. Introdução

As manifestações populares de 2013 evidenciaram uma grande insatisfação com a qualidade de vida nas metrópoles brasileiras. A eclosão de demandas, embora difusas, incluiu aquelas que reivindicavam melhorias nos serviços públicos e nas condições de moradia, jogando luz sobre a ineficiência da gestão destes territórios. O clamor das ruas ratificou a urgência do debate sobre os limites do pacto federativo resultante da Constituição de 1988 e a lacuna deixada quanto às formas de organização do Estado nas regiões metropolitanas

A prerrogativa de criação de “agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”<sup>1</sup>, estimulou os estados brasileiros a instituir novas e/ou ampliar antigas regiões metropolitanas a partir dos anos 90. Segundo o IBGE, em 2010, 47% da população residia nas 39 regiões metropolitanas (RMs) e regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) formalmente instituídas até então. Considerando as que foram posteriormente criadas – como as de Sorocaba e Vale do Paraíba, em São Paulo -, pode-se afirmar que, muito provavelmente, a maioria da população brasileira já seja “metropolitana”, em que pese a ausência de critérios claros para tal classificação.

Apesar de não se dispor de um balanço sobre a estruturação de todas as RMs, pesquisa do IPEA (2013) abrangendo quinze das principais regiões, revelou enorme fragmentação e fragilidade institucional na gestão metropolitana do país. À exceção das experiências de São Paulo e de Belo Horizonte, a delimitação político-administrativa não se traduziu na consolidação de novos arranjos institucionais que propiciem efetiva capacidade governativa. Estes novos arranjos tornaram-se imperiosos para a governança metropolitana, na medida em que, com o advento da autonomia municipal pós-Constituição de 1988, o modelo anterior de gestão centralizada e autoritária tornou-se totalmente obsoleto, dando lugar à necessidade de novos formatos, de tipo mais negocial e pactuado.

Entretanto, construir consensos em torno de uma agenda comum e fazer com que todos os atores envolvidos “joguem juntos”, requer mais do que mecanismos de articulação e

---

<sup>1</sup> Constituição Federal, Art. 25, § 3º.

participação dos entes federativos e da sociedade civil no processo de tomada de decisões. Disputas políticas locais, disparidades na estrutura tributária e institucional dos municípios, crise fiscal dos Estados, e conflitos jurídicos relacionados à divisão de competências e à repartição da arrecadação de tributos entre as unidades da federação, podem comprometer ou mesmo inviabilizar a consecução dos objetivos do planejamento.

Sem a pretensão de esgotar aqui tema tão vasto e complexo, dado os limites do presente trabalho, gostaríamos de focar nossa atenção em um aspecto conflituoso de relação interfederativa na gestão metropolitana que é a competência pelo ordenamento territorial.

O dispositivo constitucional que atribuiu aos municípios a competência exclusiva em promover o “ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do uso do solo urbano”<sup>2</sup> restringe o planejamento na escala metropolitana, posto que requer uma difícil conexão com todos os planos locais, e uma mais improvável ainda compatibilidade entre estes. Para ter idéia da magnitude deste complicador, vale lembrar que as maiores RMs do país são formadas por algumas dezenas de municípios!

Para garantir a eficácia de um plano diretor metropolitano nestas condições, seria preciso coordenar a elaboração e a aprovação de planos e leis de uso do solo locais junto a dezenas de prefeituras e câmaras municipais. Além disso, a prerrogativa da competência municipal na regulação do uso do solo urbano implica em submeter a execução de grandes projetos, planos ou programas que envolvam intervenções físicas à observância das normas locais e à aprovação por parte das autoridades de cada localidade.

A questão ainda não pacificada no meio jurídico é se a regulação do uso do solo, nas RMs, deve ser interpretada como uma das funções públicas de interesse comum (FPICs), e, portanto, exercida no nível supralocal - como prevê o Artigo 25 da Constituição Federal -, ou permanece no âmbito dos “assuntos de interesse local” – tal como estabelece o Artigo 30 -, cuja competência de legislar, entre outras, consubstancia a autonomia municipal.

De que maneira os Estados que institucionalizaram regiões metropolitanas estão conseguindo contornar este imbróglio jurídico? As normas federais recentes sobre matéria de direito urbanístico têm esposado a tese da autonomia municipal absoluta ou da relativa?

Este artigo procura refletir acerca destas indagações, sem, porém, intencionar respondê-las, visando apenas contribuir com o aprofundamento do debate e a realização de pesquisas futuras. Iniciamos com uma breve análise de como a Lei Nº 14/1973 - que instituiu as primeiras regiões metropolitanas no país -, repartira as competências relacionadas à gestão

---

<sup>2</sup> Idem, Art. 30, VIII.

territorial entre os entes federados, e quais serviços tipificara como de interesse comum. Em seguida, investigamos de que maneira a legislação federal pós-Constituição incorpora o tema da integração interfederativa na gestão das FPICs. Por fim, discutimos se a proposta do Estatuto das Metrôpoles contém dispositivos capazes de dirimir os antagonismos existentes na regulação do solo urbano-metropolitano.

## 2. A origem conservadora:

A criação das regiões metropolitanas no Brasil foi primordialmente propugnada pelo I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), em 1971, enquanto estratégia vinculada à eficiência dos espaços urbanos, uma vez reconhecidos como *locus* privilegiado da produção. Importava, portanto, estimular as economias de aglomeração e prevenir suas deseconomias. Tal estratégia se materializou na Lei Complementar Nº 14/1973, que instituiu primeiramente oito RMs<sup>3</sup>, às quais se somaria a do Rio de Janeiro no ano seguinte.

O modelo de gestão preconizado para estas regiões era centralizado e vertical, como correspondia ao regime ditatorial, bem como ao papel estratégico desempenhado pelas mesmas na perspectiva desenvolvimentista. Vale lembrar que, neste período, tanto os governadores quanto os prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e áreas consideradas de segurança nacional eram nomeados. Assim, para cada uma das RMs eram nomeados conselhos deliberativo e consultivo. O primeiro era presidido pelo Governador do Estado, e composto de mais cinco membros “de reconhecida capacidade técnica ou administrativa” (Art.2º, §1º), por ele nomeados. O segundo era composto por representantes dos municípios que integravam a RM, e também presidido pelo Governador.

Ao conselho deliberativo cumpria elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado e a programação e a coordenação da execução dos serviços comuns, bem como a de programas e projetos de interesse metropolitano. Ao conselho consultivo cabia somente opinar e sugerir providências. Os conselhos seriam custeados pelo Estado, enquanto a execução dos programas e projetos, assim como serviços comuns contariam com o apoio financeiro da União. A estrutura da gestão era completada por órgão ou empresa estadual, à qual competia a execução unificada dos serviços comuns, mediante convênio ou concessão.

Os “serviços comuns” aos municípios que, em razão do interesse metropolitano deveriam ser “unificados” eram: a) planejamento do desenvolvimento econômico e social; b) saneamento básico, incluindo serviços de água, de esgoto e de limpeza pública; c) uso do solo

---

<sup>3</sup> São elas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

“metropolitano”; d) transportes e sistema viário; e) produção e distribuição de gás canalizado; f) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Cabe ressaltar que esta Lei segue em vigor, naquilo que, evidentemente não contraria a Constituição Federal. Com a promulgação desta última, em 1988, a maioria dos serviços comuns metropolitanos tornou-se competência comum aos entes federados, cabendo à União instituir diretrizes gerais e sistemas nacionais, aos municípios a prestação de serviços de interesse local, e aos Estados aquilo que não lhe foi vedado e a exclusividade na distribuição do gás canalizado.

Quanto ao uso do solo, nota-se que a LC 14/73, adjetiva a função de maneira aparentemente redundante com a designação de “metropolitano”. Uma justificativa hipotética para a redundância seria a intenção do legislador de distinguir escalas ou áreas específicas de atuação que não se sobrepõem e nem se substituem, havendo o uso do solo “local” e o uso do solo “metropolitano”. A partir desta premissa, áreas limítrofes a outros municípios ou de expansão urbana, áreas de influência de projetos de abrangência supramunicipal ou localizadas no entorno de estações ferroviárias e metroviárias, por exemplo, poderiam ter sua regulação classificada como de interesse metropolitano e não local.

É importante destacar aqui, que o dispositivo constitucional ao qual nos referimos anteriormente, que define o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano como competência municipal, é antecedido pela expressão “no que couber”. Logo, se a competência municipal é promover “no que couber” o ordenamento territorial, admite-se que, em determinadas circunstâncias, caberá a outro ente federativo. Como veremos mais adiante, esta linha de argumentação sustenta a justificativa de um projeto de lei que confere ao órgão gestor da RM de Belo Horizonte amplos poderes em matéria urbanística sem, supostamente, ferir a autonomia municipal.

Curioso notar que a LC 14/73 não inclui a habitação entre os serviços comuns aos municípios, a despeito da magnitude do processo de favelização que já se configurava como um problema das grandes metrópoles nos anos 70. Esta grave lacuna reforça a idéia de que a ênfase era mesmo na infraestrutura urbana que conferiria maior eficiência do ponto de vista produtivo, através de redução nos custos do transporte e tempo de deslocamento, da garantia de abastecimento e prestação de serviços essenciais etc. Por outro lado, o fato de existir uma portentosa política a nível federal, operada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), pode ter contribuído para esta omissão.

O reconhecimento da moradia digna como um direito, todavia, só aconteceria na década seguinte, no bojo do processo constituinte, com a forte mobilização social liderada

pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana. Embora não incluída entre os direitos sociais fundamentais, a conquista da luta pela reforma urbana se traduziu no texto constitucional através da inclusão da função social da propriedade como cláusula pétrea, e a “promoção de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Art. 23, IX), enquanto competência comum da União, dos estados e dos municípios.

## **2. O ordenamento metropolitano na legislação federal ordinária:**

A mais importante norma geral de direito urbanístico aprovada posteriormente à Constituição Federal foi a Lei Nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade. Como sugere sua denominação, trata, fundamentalmente, de estabelecer diretrizes e instrumentos para a política de desenvolvimento urbano dos municípios. Dos doze instrumentos que prevê, apenas dois – a usucapião especial de imóvel urbano e o direito de superfície - não precisam ser regulamentados por lei municipal e/ou têm sua aplicação restrita à área delimitada pelo Plano Diretor, também este aprovado por lei municipal.

Secundariamente, porém, o Estatuto das Cidades dispõe sobre outras dimensões da política urbana, abrindo algumas brechas legais para a atuação nas esferas estadual e metropolitana. Reconhece, por exemplo, como instrumentos da política urbana, entre outros, planos estaduais de ordenação do território e o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (Art. 4º). Também determina que organismos gestores de regiões metropolitanas devem incluir “obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (Art. 45). Finalmente, estabelece que Estados e Municípios deverão fixar prazos para “expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras” (Art. 49).

Vale lembrar que a anuência prévia à aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos, assim como a audiência em caso de alteração de uso rural para urbano, já eram prerrogativas da autoridade metropolitana conferidas pela Lei Nº 6.766/1979. Entretanto, somente nas RMs de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife esta função têm sido exercida. Associada à expedição de diretrizes para empreendimentos urbanísticos, a anuência prévia poderá outorgar ao órgão metropolitano o controle, ainda que parcial, sobre o adensamento, expansão da mancha urbana, integração do sistema viário e impacto ambiental, além de maior previsibilidade quanto aos investimentos futuros em infra-estrutura e equipamentos públicos.

Além da anuência prévia e da expedição de diretrizes para empreendimentos urbanísticos, resta aos Estados, como instrumentos de ordenamento territorial: a criação de Unidades de Conservação da Natureza (UCN), conforme preceito constitucional, ratificado pela Lei Nº 9.985/2000, que o regulamenta; o tombamento de áreas que apresentem relevante interesse cultural ou ambiental; a desapropriação para fins de utilidade pública ou de interesse social; e, ainda, a delimitação de áreas de especial interesse, sujeitas à intervenção pública.

Faz-se oportuno mencionar que, dentre as UCNs previstas na lei federal acima referida, as Áreas de Proteção Ambiental (APA) são aquelas em que se verificam atributos bióticos, estéticos ou culturais relevantes, nas quais se admite a ocupação humana. Com objetivos de disciplinar o processo de ocupação, proteger e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais, uma vez admitindo que: *“Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental”* (Art.15, § 2º).

Quanto à delimitação de áreas de especial interesse, ainda que comumente utilizadas no planejamento municipal, não existe nenhum dispositivo que vede a iniciativa dos Estados. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, autoriza o Estado a criar as áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública (Art. 231, VI). Em Minas Gerais, o Projeto de Lei Nº 3.078/2012 em tramitação na Assembléia Legislativa – já com parecer favorável quanto à constitucionalidade - prevê a delimitação de Zonas de Interesse Metropolitano, cuja regulação caberá à Agência de Desenvolvimento Metropolitano, em funcionamento desde 2009.

Contudo, a visão municipalista ainda predominou nas normas posteriores ao Estatuto das Cidades que definiram os sistemas e políticas nacionais diretamente relacionados ao desenvolvimento urbano: como habitação, saneamento e transporte. À exceção da política de resíduos sólidos, as demais pouco consideram a especificidade da conurbação ou da escala metropolitana na gestão das funções públicas que regulamentam, e, portanto, não as compreendendo como uma das FPICs mencionadas no Art. 25 da Constituição Federal.

A Lei Nº 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por exemplo, apenas elenca as “instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação” (Art. 5º, VI), entre aquelas que o integram. Ou seja, sequer considera-se a hipótese de haver uma empresa ou autarquia metropolitana que atue na área habitacional. Prevê ainda a criação de conselhos e fundos somente nos níveis nacional, estadual e municipal, ignorando, como se fosse possível, que a questão fundiária é vital, determinante na localização habitacional de interesse social, e que

difícilmente pode ser enfrentada de forma isolada pelos municípios em regiões conurbadas. Isso porque, alterações nas regras do zoneamento ou aplicação de instrumentos urbanísticos que impliquem em restrições ao negócio imobiliário ou na redução do potencial construtivo, se levadas a cabo por um único município, resultam em diferencial de rentabilidade que direciona os investimentos privados para outros municípios conurbados que não os tenha regulamentado.

Esta relação intrínseca entre uso do solo e habitação seria, contudo, observada pela Lei Nº 11.977/2009, que criou o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), além de programas e instrumentos para a regularização fundiária de assentamentos precários. Mas a integração com a política urbana é pensada somente na escala municipal, a partir de uma série de condicionais ou critérios de prioridade, tais como: observância ao plano diretor; implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade; análise e aprovação do projeto de regularização fundiária de interesse social no processo de demarcação urbanística e legitimação da posse; e criação de Zona de Especial Interesse Social, por lei municipal.

Já a Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei Nº 11.445/2007, por sua vez, admite que os serviços possam ser regionalizados, porém reserva as funções de regulação e fiscalização a órgão pertencente à unidade da federação que seja titular ou que tenha recebido delegação mediante convênio de cooperação, ou então a consórcio público. Desta forma, para que um órgão metropolitano tenha a responsabilidade pela organização, planejamento e execução desta importante FPIC – como reza o dispositivo constitucional – deverá se constituir como autarquia ou empresa estadual, ou, forçosamente, estar vinculada a um consórcio intermunicipal, já que o titular do serviço, neste caso, é o município.

Na área de transportes, a Lei Nº 12.587/2012, ao regulamentar a Política Nacional de Mobilidade Urbana atribui à União, e não aos Estados, a tarefa de “fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas” (Art. 16, VI), assim como, nestas áreas, estimular “ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados... destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana” (Art. 16, § 1º). Isto é, embora admita, diferentemente das demais, a importância da coordenação e da integração nas RMs, delega funções de planejamento e articulação política dos entes sub-nacionais ao âmbito federal, e não, ao contrário do que sugere o Estatuto das Metrôpoles, como veremos a seguir, a estruturas de governança metropolitana.

Cumprido destacar que as normas acima citadas que tratam das políticas nacionais, foram todas concebidas pelo Ministério das Cidades, estruturado desde sua origem, em 2003,

de maneira fragmentada - com secretarias nacionais de habitação, saneamento, mobilidade e programas urbanos -, e que jamais privilegiou o tema das RMs em suas linhas de atuação. Já a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que, como sublinhamos anteriormente, é a que mais se aproxima do dispositivo constitucional que prevê a gestão das FPICs no nível metropolitano, foi elaborada no seio do Ministério do Meio Ambiente.

Com efeito, a Lei Nº 12.305/2010, embora incumba os municípios da gestão integrada dos resíduos sólidos, atribui aos Estados a função de “promover a integração da organização, do planejamento e das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão de resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (Art. 11). Por isso inclui os planos de resíduos sólidos das RMs entre os instrumentos de planejamento que institui, delegando sua elaboração aos Estados, mas, obrigatoriamente, com a participação dos municípios.

Pode-se concluir que, apesar da visão municipalista que prevaleceu na Constituição também se fazer presente nas leis que instituíram as políticas nacionais mais diretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano, estas contribuíram de certo modo para fortalecer o papel dos Estados. Este papel persiste fundamental na institucionalização das RMs, na medida em que somente este ente poderá criar um organismo metropolitano responsável por um maior número de FPICs. Quanto à regulação do uso do solo, entretanto, ainda que as normas legais admitam algumas possibilidades de atuação estatal, carecem de maior esclarecimento no que concerne aos limites do interesse local e do metropolitano, proporcionando maior segurança jurídica ao reduzir margens de conflito e contestação.

#### **4. O Estatuto das Metrôpoles:**

Há uma década tramita no Congresso Nacional o projeto de Lei Nº 3.450/2004, que institui o Estatuto das Metrôpoles, com o objetivo estabelecer diretrizes gerais para o planejamento integrado das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A redação original deu lugar ao substitutivo apresentado pelo relator da Comissão Especial nomeada para sua análise – deputado Zezéu Ribeiro -, cujo texto foi aprovado em dezembro de 2013.

Uma das principais inovações que o projeto de lei apresenta é a proposição de uma “estrutura de governança interfederativa”, com a participação da sociedade civil, visando o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum” (Art. 2º, IV). Tal estrutura fundar-se-ia em três organismos distintos com papéis executivo, deliberativo e técnico, além de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação



de contas. A instância executiva seria composta por representantes do Estado e dos municípios integrantes da “unidade territorial urbana”, enquanto a instância deliberativa incluiria a participação da sociedade civil. Já o órgão técnico também teria um caráter consultivo, de assessoramento à tomada de decisões das instâncias executiva e deliberativa.

Esta estrutura deverá ser definida – incluindo sua organização administrativa - na lei complementar estadual que formalizar a RM, na qual deverá constar também a relação das FPICs que serão objeto da gestão integrada e os meios de controle social. Somente atendendo a estes requisitos poderá obter a gestão plena das FPICs na sua área de abrangência territorial, e contará com o apoio financeiro da União – tanto no planejamento integrado, quanto na execução dos serviços -, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDU), igualmente instituído pelo Estatuto das Metrôpoles.

Apesar de buscar normatizar e uniformizar a criação das RMs, na medida em que estabelece conceitos e padrões para sua formalização, ao transferir às leis estaduais a definição das funções de interesse comum que serão geridas integradamente, deixa em aberto o escopo da gestão metropolitana. Poderá atuar sobre uma única FPIC ou sobre todas. Se por um lado, esta flexibilidade facilita a pactuação na constituição do arranjo institucional, por outro, nada acrescenta à pacificação dos conflitos normativos, em particular, quanto à competência da regulação do uso do solo.

Não obstante, o projeto de lei em epígrafe prevê um conjunto de instrumentos, dentre os quais alguns que podem destinar-se ao ordenamento territorial, como: “plano de desenvolvimento urbano integrado”; “operações urbanas consorciadas interfederativas”; e “zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 2001”<sup>4</sup>. Cabe enfatizar que o plano de desenvolvimento urbano integrado será obrigatório para a formalização da RM – assim como para a obtenção da gestão plena das FPICs e captação dos recursos do FNDU -, devendo ser aprovado por intermédio de lei estadual.

O conteúdo mínimo definido para o plano supracitado revela a intenção de transformá-lo em efetiva ferramenta de ordenamento territorial ao incluir neste, entre outros: macrozoneamento; diretrizes para articulação dos municípios no parcelamento e no uso do solo urbano; e delimitação das áreas protegidas e das áreas sujeitas a desastres naturais (Art. 12). Entretanto, a experiência recente de elaboração de planos diretores municipais mostra o quanto o macrozoneamento pode ser vago, até mesmo inócuo, se não for consubstanciado no

---

<sup>4</sup> PL Nº 3.460, de 2004, Art.9º, incisos I, IV e V. Outros instrumentos previstos são: planos setoriais; fundos públicos; consórcios públicos; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços prestados; parcerias público-privadas; e anuência prévia para parcelamentos.

disciplinamento da ocupação do solo, traduzido em usos permitidos, índices e parâmetros edilícios. A articulação dos municípios no parcelamento e no uso do solo urbano, por sua vez, pode atender à coordenação da regulação de áreas limítrofes, mas é insuficiente para assegurar o cumprimento das diretrizes e objetivos estabelecidos no plano metropolitano. E a delimitação de áreas protegidas por sua relevância ambiental ou cultural, ou de áreas de risco, já dispõe de instrumentos previstos nas normas vigentes, como as APAs, que podem ser decretadas por qualquer ente federativo.

O projeto de lei altera a redação do Estatuto da Cidade, visando nele introduzir artigo com a possibilidade de implementar “operações urbanas consorciadas interfederativas”, que seriam aprovados por lei estadual, contudo, de maneira insuficiente. Isso porque não modifica os dispositivos que determinam que lei municipal específica delimitará e estabelecerá as condições para a realização da operação, e nem tampouco quanto à contrapartida a ser exigida dos proprietários em razão do aumento do potencial construtivo. Além da falha na alteração sugerida à Lei 10.257/01, não fica claro como o órgão metropolitano conseguirá alterar parâmetros urbanísticos e exigir contrapartidas, se não couber a ele o disciplinamento do uso do solo na área da operação, e nem tampouco a emissão e alienação de Certificados de Potencial Construtivo Adicional (CEPACs).

O mesmo ocorre em relação à proposição da delimitação de zonas para “aplicação compartilhada” dos instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades. Fica a dúvida de que consistiria tal compartilhamento, haja vista que, como assinalado na sessão anterior, quase todos os instrumentos previstos pelo Estatuto devem ser regulamentados por lei municipal, e ter delimitada a área de abrangência de sua aplicação no plano diretor. O projeto de lei não se dedicou a alterar a redação dos artigos da Lei 10.257/01 no que se refere à admissão de aplicação supralocal ou compartilhada dos instrumentos urbanísticos que previu. De fato, tal hipótese tampouco seria plausível para a maioria destes – como IPTU progressivo, transferência do direito de construir ou outorga onerosa do direito de construir -, já que se baseiam nas prerrogativas municipais, quer seja para a cobrança do IPTU ou para o licenciamento de construções.

Surpreendentemente, a redação final do PL 3.460/04 foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em março de 2014.

Para finalizar a análise do Estatuto das Metrôpoles, cabe assinalar que nas disposições finais do projeto de lei é atribuída a coordenação da aplicação dos dispositivos que prevê ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). Como a discussão sobre este último se mantém ainda restrita ao âmbito do Ministério das Cidades, não tendo

sido sequer formalizada sua criação como projeto de lei, supõe-se que sua aplicabilidade não seja imediata, sobretudo no que tange à regulamentação e utilização de recursos do FNDU. O dado positivo é que, no ato de criação do SNDU, a divisão de competências entre os entes federativos no tocante ao ordenamento territorial poderá ser revisto, definindo melhor os limites da autonomia municipal e as atribuições da autoridade metropolitana nesta matéria.

### **5. Conclusão:**

Passadas mais de duas décadas da promulgação da Constituição Federal, as normas legais relativas ao desenvolvimento urbano ainda conservam a visão predominante no campo político progressista àquela época, que concebia descentralização como correlato da democratização do país, fundada na premissa de que o governo local, pela maior proximidade, seria o mais permeável à participação social. A sacralização da autonomia municipal inibiu avanços na institucionalização das Regiões Metropolitanas, em especial, no que concerne à atribuição de competências a organismos gestores destes territórios.

Como vimos, nem mesmo o dispositivo constitucional que determina a integração, organização e gestão de funções públicas de interesse comum nestas regiões pode ser adequadamente regulamentado nas normas federais que estabeleceram políticas e/ou sistemas nacionais de habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente. O Estatuto da Cidade, que instituiu diretrizes e instrumentos da política urbana, tampouco previu qualquer espaço de atuação concreta na esfera metropolitana.

O Estatuto das Metrôpoles, caso aprovado, representará um marco importante na consolidação e padronização de mecanismos de governança que vem sendo implementados em vários Estados. Os aspectos mais relevantes de sua proposição talvez sejam a obrigatoriedade de elaboração do plano de desenvolvimento metropolitano, e da participação da sociedade civil em organismo com caráter deliberativo, ratificando assim, de modo mais contundente, dispositivos que já haviam sido previstos no Estatuto da Cidade.

Entretanto, o ordenamento territorial segue como ponto de grande vulnerabilidade e conflito na pactuação dos novos arranjos governativos, a despeito de sua vital importância. O Estatuto das Metrôpoles, que consagrou entre os princípios da governança interfederativa a prevalência do interesse comum sobre o local, buscou objetivá-lo na regulação do uso do solo através de instrumentos limitados ou improváveis. Sequer definiu o uso do solo como função pública de interesse comum – como o fizera a Lei de 1973 –, ou incluiu entre os instrumentos que previu as Áreas de Especial Interesse Metropolitano, reservando aos organismos de governança o regramento para sua ocupação, como tenta se fazer em Belo Horizonte.

Resta-nos torcer para que o PL 3.078/2012 seja aprovado quanto antes na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, posto que servirá como referência para os demais Estados empenhados em promover o desenvolvimento de seus territórios metropolitanos. Rompido o paradigma da autonomia municipal, a implementação de programas, projetos e ações apontadas como estratégicas pelo planejamento regional integrado e democrático, efetivar-se-á com mais celeridade, eficiência e eficácia, garantindo assim uma das condições primordiais da governabilidade metropolitana.

#### 6. Referências bibliográficas:

- Araújo, T. B., Bitoun, J., Fernandes, A. C. 2009. *Tipologia das Cidades Brasileiras V.2*. Rio de Janeiro. Letra Capital.
- Costa, M.A., Tsukumo, I.T.L. (org.). 2013. *40 anos de governança metropolitana no Brasil*. Vol. 1. Brasília, IPEA.
- Costa, M. A., Pantoja, I., Marguti, B.O. (org.). 2014. *Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA.
- Júnior, O. A. S. (org.). 2009. *Arranjos institucionais para a gestão metropolitana*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.
- Klink, J. J. 2008. *Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas do caso brasileiro*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.
- Kon, A. 2005 *Regiões metropolitanas brasileiras: índices de diferenciação*. Relatório de Pesquisa, EAESP/FGV.
- Pinto, S. G. B. 2007. *Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas*. Tese de doutoramento, IPPUR/UFRJ.
- Salandia, L. F. V. 2012, *Desafios metropolitanos à gestão pública de apropriação do espaço urbano no Leste Metropolitano do Rio de Janeiro*. Tese de doutoramento, Geografia/UFF.
- Wilson, R. H., Spink, P. K., Ward, P. M. 2011. Governança Metropolitana nas Américas. *Cadernos Metrôpole*, v. 13, nº 25, 15-44.