

ISSN 2446-5585

ano 5 – n. 14

abril – 2019

**TEXTOS PARA
DISCUSSÃO
ASSESSORIA
LEGISLATIVA**

A IMPORTÂNCIA DA CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Josué Magalhães de Lima

nº **14**



**CÂMARA
LEGISLATIVA**
DISTRITO FEDERAL

**CÂMARA LEGISLATIVA DO
DISTRITO FEDERAL**

MESA DIRETORA

DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE
PRESIDENTE

DEPUTADO DELMASSO
VICE-PRESIDENTE

DEPUTADO IOLANDO
PRIMEIRO-SECRETÁRIO

DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS
SEGUNDO-SECRETÁRIO

DEPUTADO JOÃO CARDOSO
TERCEIRO-SECRETÁRIO

Textos para Discussão é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1513>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

LIMA, Josué Magalhães de. A importância da criação da Região Metropolitana de Brasília. **Textos para Discussão**, Brasília, CLDF - Assessoria Legislativa, ano 5, n. 14, abril 2019. Disponível em:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/457>

Revisão*:

José Afonso de Sousa Camboim – Sedit/CLDF.

*Citações conforme original.

A importância da criação da Região Metropolitana de Brasília

RESUMO

A aprovação da Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, oferece uma grande oportunidade a Brasília e ao Estado de Goiás para que, em conjunto com os municípios goianos limítrofes, e por meio de uma estrutura de gestão intergovernamental, enfrentem problemas comuns e apresentem um projeto de desenvolvimento da região de influência da capital.

Muito embora Brasília e o Estado de Goiás sejam unidades autônomas da federação, com leis, orçamento, administração e gestão próprios, o fato é que o processo de crescimento urbano obedece a lógicas específicas, que não respeitam os limites físicos e administrativos impostos pela legislação.

Brasília é o centro de uma grande região metropolitana, integrada por cidades goianas e mineiras, mais próximas ou mais distantes da capital, mas que sofrem, todas, sua influência direta. O crescimento (e a conseqüente aproximação física) dessas cidades (conurbação) representa um grande desafio à gestão de problemas comuns, que extrapolam os limites fictícios de cada uma, como o transporte coletivo entre as cidades, a disposição e o tratamento de resíduos sólidos, a violência e o déficit habitacional.

Historicamente, tal desafio tem sido enfrentado nas cidades brasileiras mediante a institucionalização de regiões metropolitanas e microrregiões, pelos estados; de regiões integradas de desenvolvimento, pela União; e de consórcios intermunicipais. Entretanto, a questão metropolitana reclamava tratamento jurídico mais adequado, lacuna que veio a ser preenchida com o Estatuto da Metrópole.

Nesse contexto, este artigo aborda os desafios políticos e administrativos que envolvem a criação, a escolha do modelo e o funcionamento de uma estrutura de gestão metropolitana. Aborda, ainda, experiências de grandes cidades, os obstáculos e os avanços alcançados com a cooperação interfederativa e as peculiaridades atinentes à institucionalização da região metropolitana formada por Brasília e pelos municípios que abrangem a sua área de influência.

Independentemente de o Congresso Nacional converter, ou não, a Medida Provisória nº 862/2018 em lei, o fato é que os debates relativos ao

enfrentamento de problemas comuns, que envolvem diretamente Brasília e os municípios goianos vizinhos, continuarão a existir. Esperamos, por isso, que este estudo seja útil para parlamentares, servidores e assessores da Câmara Legislativa, ao contribuir para um melhor entendimento a respeito do tema e de sua elevada importância.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Urbano e Territorial. Estatuto da Metrópole. Região Metropolitana de Brasília. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride.

Sumário

I – Introdução	3
II – A cidade e sua região de influência.....	5
III – Desenvolvimento urbano e territorial: competências federais, estaduais e municipais	11
IV – A Região de influência de Brasília e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - Ride.....	15
V – Evolução da gestão metropolitana no Brasil.....	19
VI – Algumas experiências em gestão metropolitana.....	26
VII – Os desafios impostos à gestão metropolitana	29
VIII - Os desafios para implantação da Região Metropolitana de Brasília.....	34
IX – Conclusões	41
X – Referências bibliográficas	44

I – Introdução

“Não existem métodos fáceis para resolver problemas difíceis”

René Descartes.

O Congresso Nacional aprovou em 2015 o Estatuto da MetrÓpole, Lei nº 13.089, que instituiu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas¹ e aglomerações urbanas² instituídas pelos Estados, além de orientar as ações que envolvem a governança interfederativa.

A norma representa um marco jurídico bastante esperado no País, diante do crescimento urbano acelerado das últimas décadas e da necessidade de aperfeiçoamento da legislação anterior, que conferiu aos Estados a prerrogativa de institucionalizar regiões metropolitanas nos limites de seus territórios. A possibilidade de institucionalização de regiões metropolitanas por mais de uma unidade da federação não foi contemplada.

O Estatuto da MetrÓpole, aperfeiçoado pelas alterações promovidas pela MP nº 862, de 2018, deixou clara a possibilidade de instituição de região metropolitana, formada pelo Distrito Federal e pelo Estado de Goiás, mediante lei a ser aprovada pela Câmara Legislativa e pela Assembleia Legislativa Estadual. Em que pese a relevância da matéria, sobretudo para a população dos municípios goianos limítrofes ao Distrito Federal, a MP corre o risco de perder sua eficácia no Congresso Nacional.

Para além das formas mais simplificadas de cooperação, como os consÓrcios municipais, o novo marco legal estabelece instrumentos de cooperação com potencial para auxiliar as unidades da federação e, mais especificamente, Brasília e o Estado de Goiás, a encontrarem soluções conjuntas para problemas

¹ Unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, – v. Lei nº 13.089/2015, art. 2º, VII.

² Unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas – v. Lei nº 13.089/2015, art. 2º, I.

comuns. O Estatuto da Metrópole enfrenta o problema da fragmenta o política e institucional que atinge as cidades localizadas na área de influência de Brasília, entretanto a falta de consenso político em torno da MP n  862/2018 pode comprometer o alcance das esperadas solu es.

O Estatuto estabelece a necessidade de aprova o de planos de desenvolvimento urbano integrado e fundos públicos de financiamento, além de oferecer um modelo de gestão interfederativa, a partir da experiência de regiões metropolitanas instituídas no país a partir de 1974.

Há enormes desafios envolvendo a institucionaliza o e gestão da Região Metropolitana de Brasília, sobretudo quanto ao nível de comprometimento político, técnico e financeiro dos parceiros públicos a um modelo de gestão que   eminentemente cooperativo, formado por governos e unidades federativas aut nomas.

Entretanto, a coopera o intergovernamental tem sido a alternativa mais viável para o enfrentamento desses desafios, uma vez que outra soluço seria promover um rearranjo federativo, o que envolveria problemas políticos ainda mais complexos, devido   necessidade de altera o de limites territoriais existentes.

Tendo em vista a complexidade que envolve a institucionaliza o de regiões metropolitanas, este artigo aborda a reparti o de competências relativas ao ordenamento urbano e territorial e apresenta uma discussão conceitual sobre os aspectos que envolvem a forma o de espaços urbanos e de regiões. Discorre sobre a área de influência de Brasília e a forma o da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride. Aborda, ainda, algumas experiências de grandes cidades sobre gestão metropolitana e pontua desafios que se impõem   institucionaliza o da esperada, porém indefinida, Região Metropolitana de Brasília.

II – A cidade e sua região de influência

Na lição de Milton Santos³, há um grande desafio em conceituar corretamente uma cidade. Para o geógrafo, trata-se de uma forma peculiar de organização do espaço, uma paisagem, que, por sua vez, preside as relações existentes em um espaço maior que sofre sua influência direta e indireta. Quanto mais intrincada a rede de funções exercidas por uma cidade, maior é o grau de hierarquia que exerce em relação àquelas localizadas em sua região e maior ainda é a complexidade de análise do fenômeno urbano.

Para Rodrigues⁴, *cidade* e *urbano* não correspondem meramente à sede dos municípios⁵, primeiramente porque essa definição não corresponde à realidade objetiva, marcada por aglomerados que reúnem diversos municípios numa única mancha urbana. Além disso, a dinâmica dos fluxos de comunicação (entre áreas urbanas regionais, nacionais e até mundiais) mostra que a cidade e o urbano sequer podem ser compreendidos como espaços urbanizados de forma contígua. Modernamente, o processo de globalização da economia mundial se dá por fluxos materiais e imateriais, por uma “teia” de influências que ultrapassa a contiguidade espacial, criando redes de cidades, ou seja, *espaços urbanos descontínuos, porém integrados*.

Desse modo, a autora conclui que o *urbano* é um modo de vida resultante do processo de industrialização/urbanização, o qual atinge indistintamente tanto a cidade como o campo (ou tanto áreas urbanas quanto rurais). Mesmo ao se considerar que uma parcela da população resida em áreas rurais e sobreviva da atividade primária, se o modo de vida é urbano, então a população deve ser considerada urbana. Reforça essa conclusão, argumentando que as atividades rurais cada vez mais se vinculam com as atividades secundárias e terciárias, como pode ser visto por meio do agronegócio, do turismo rural, dos fluxos e das redes estabelecidas com as áreas urbanas (e vice-versa).

A cidade, enquanto definição, deve ser compreendida, portanto, como forma espacial e lugar de concentração da produção, circulação, edificações,

³ SANTOS, Milton. **A cidade como centro da região**: definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Progresso Editora, 1959.

⁴ RODRIGUES, Arlete Moysés. Conceito e definição de cidades. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 77-100.

⁵ No Decreto nº 311, de 1938, a sede do município é denominada cidade.

*população, consumo de bens e serviços*⁶ e, acima de tudo, como um centro de decisão política. Todas essas características tornam a cidade uma difusora do modo de ser *urbano*.

Região, por sua vez, é um conceito polissêmico. O que se discute não é a região sob os aspectos meramente naturais (consideram-se características de relevo, clima, vegetação, etc.) ou humanos (costumes, práticas, etc.), e sim enquanto forma de organização do espaço (consideram-se aspectos como urbanização, industrialização e o nível de centralidade existente)⁷. Assim, considera-se região aquela formada por meio de uma rede de cidades que se relacionam e que sofrem a "atração" direta de uma metrópole⁸ (no mínimo, uma capital regional), a qual desempenha funções urbanas mais complexas e, desse modo, polariza as demais.

Milton Santos⁹ esclarece que as regiões metropolitanas são *áreas onde diversas cidades interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade das infraestruturas urbanas e nas possibilidades que esse fato acarreta para uma divisão do trabalho interna bem mais acentuada que em outras áreas. A metrópole*, nesse contexto, pode ser entendida como a cidade central que polariza as cidades menores, tanto do ponto de vista econômico quanto social e político. Tal polarização ocorre porque é na metrópole que se encontram os principais e mais importantes equipamentos (lazer, educação, saúde, etc.), atrativos de trabalhadores, estudantes, empresas, investidores, localizados nas cidades menores da região.

Um dos aspectos mais importantes a ser considerado é o das interações espaciais entre as cidades, as quais ocorrem, sobretudo, por meio de deslocamentos diários, motivados pela oferta desigual de postos de trabalho, de moradia e de serviços entre os núcleos urbanos de uma região. Quer seja para trabalho, estudo ou consumo de bens e serviços (educação, saúde, etc.), tais

⁶ RODRIGUES, Arlete Moysés. Conceito e definição de cidades. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 77-100.

⁷ CUNHA, Débora Ferreira da. Região Metropolitana: apenas uma estrutura territorial legalizada? In: Encontro Nacional da Anpege, 11, 2015, São Paulo. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/20/562.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

⁸ Metrópole é o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE – Lei nº 13.089/2015, art. 2º, V.

⁹ SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. 5 ed. São Paulo: Edusp, 2001.

fluxos extrapolam os limites físicos de um município e fortalecem novas configurações espaciais.

Quando cidades próximas intensificam fluxos (laborais, de consumo de produtos e serviços especializados, etc.), possivelmente ocorrerá um processo de **conurbação**, ou seja, união física de núcleos urbanos distintos e que passam a formar um conjunto visualmente uniforme.

Em cidades conurbadas, entretanto, determinados serviços estão restritos aos limites administrativos do município. É o que ocorre, por exemplo, com o transporte público coletivo, que não ultrapassa limites físico-jurídicos, mesmo que para isso seja necessário tão somente atravessar uma rua. O mesmo ocorre com serviços de instalação de iluminação pública, ou ainda com o reparo de uma rede de fornecimento de energia.

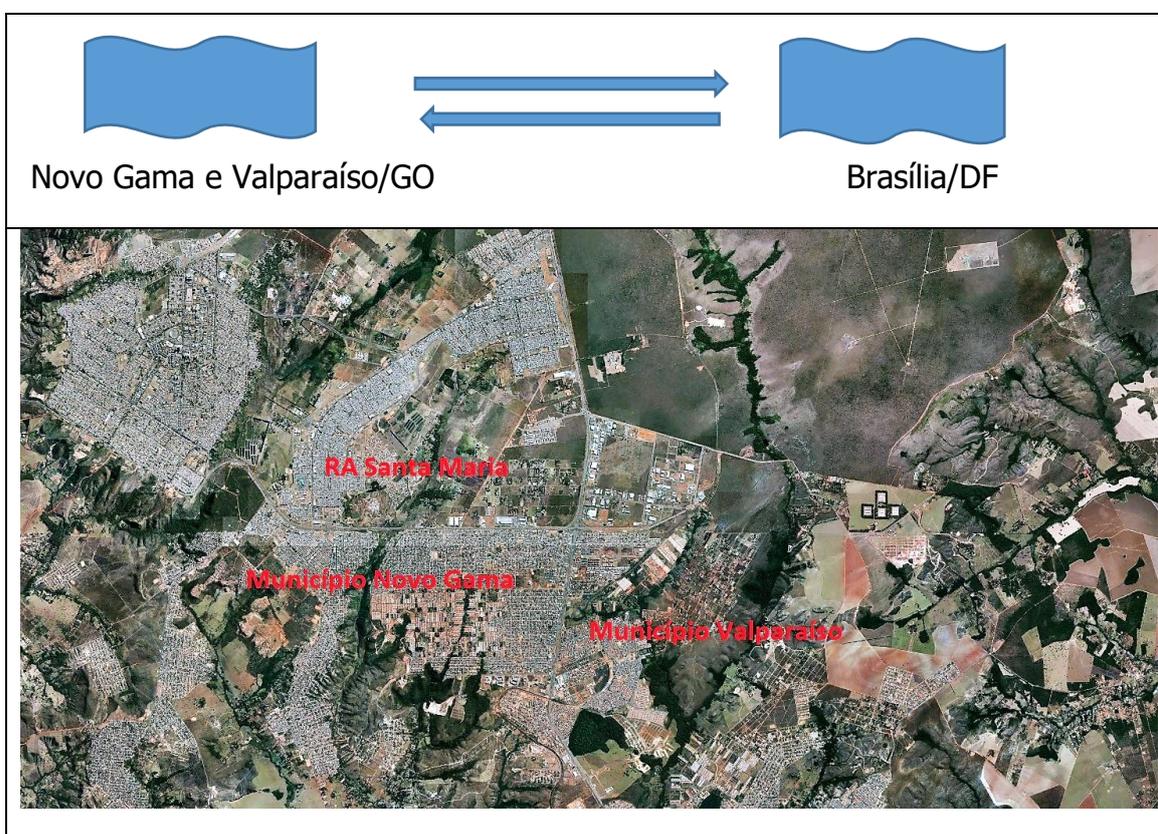


Fig. 1 – Fluxos de trabalhadores, estudantes, moradores, consumidores, usuários de serviços públicos, etc. provocaram uma conurbação entre municípios goianos e Brasília.

Os serviços de captação, tratamento e fornecimento de água podem, em alguns casos, envolver diversos entes municipais, conurbados ou não: a

captação ocorre em um município "A", para abastecer consumidores no município "B", porém o lançamento impacta os cursos d'água utilizados por empreendimentos agrícolas e turísticos localizadas no município "C". Se houver competição entre os municípios, disputas políticas e falta de cooperação, todos, certamente, sofrerão consequências indesejadas.

Na mesma direção, cidades com problemas de gestão, com capacidade técnica deficiente, baixo nível de investimento ou que não disponham de planejamento adequado podem transferir problemas locais para municípios vizinhos.

Um dos exemplos mais notórios é o serviço de tratamento de resíduos sólidos, que produz depósitos de lixo e entulhos a céu aberto (lixões) em grande parte dos municípios brasileiros. A meta imposta pela política nacional de resíduos sólidos, aprovada pela Lei nº 12.305/2010, era a de fechar todos os lixões até o ano de 2014, substituindo-os por usinas de tratamento e reciclagem de resíduos – porém não foi o que ocorreu. Parte dos atendimentos médicos realizados em uma cidade está relacionada a problemas decorrentes de tratamento inadequado de resíduos em municípios vizinhos. Além disso, a falta de tratamento adequado dos resíduos sólidos prejudica a qualidade das águas que, como se sabe, correm ao longo do país sem se importar com limites municipais juridicamente instituídos.

Se, por um lado, existem importantes desafios, por outro, há vantagens econômicas decorrentes da concentração geográfica da produção de bens e serviços, uma vez que pode induzir um processo de geração de postos de trabalho, reduzir custos de transporte e especializar funções, o que possibilita o surgimento de economias mais fortes e competitivas.

A instalação de grandes equipamentos, como *shopping centers* e indústrias, por exemplo, que causam não somente impactos urbanísticos, mas ainda reflexos na economia local, sobretudo nas atividades desempenhadas por pequenos produtores e comerciantes, poderia ser avaliada sob o aspecto *regional* e não meramente *local*, de forma a otimizar benefícios. Ao invés disso, o que se observa é uma competição predatória entre os municípios, que oferecem generosas isenções fiscais para atrair investimentos e atividades.

A gestão territorial deve reconhecer a autonomia das unidades da federação, mas também deve buscar soluções para problemas comuns, que reclamam tratamento conjunto, integrado e que exigem organização jurídica e cooperação interfederativa.

Microrregiões ou aglomerados urbanos, do mesmo modo que as regiões metropolitanas (porém em porte e complexidade inferiores), são criados pelos estados em seus limites territoriais, constituídos por agrupamentos de municípios limítrofes, com o mesmo fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum¹².

As Regiões Integradas de Desenvolvimento – Ride, por sua vez, são organizações territoriais análogas a uma região metropolitana, porém situadas em mais de uma unidade da federação. São instituídas e coordenadas pela União (por meio de lei complementar federal), a quem compete, ainda, dispor sobre sua composição e atribuições. O espaço físico de atuação das Rides é conceitualmente mais abrangente, em comparação ao das regiões metropolitanas, as quais costumam eliminar as cidades mais distantes e que não possuam dinâmicas metropolitanas mais relevantes com a cidade central (metrópole).

Por sua vez, a estrutura de governança das regiões metropolitanas, diferentemente da das Rides, é presidida, em regra, por colegiados formados pelo ente estatal e pelas cidades que compõem a região, além de contemplar instâncias de participação do Poder Legislativo e da sociedade civil. Como os entes que integram a região metropolitana estão diretamente envolvidos com os problemas a serem enfrentados, espera-se que haja mais engajamento e empenho desses parceiros.

¹² Cf. art. 25, § 3º da Constituição Federal.

III – Desenvolvimento urbano, territorial e regional: competências federais, estaduais e municipais

Diversas cidades, localizadas em municípios ou estados distintos, estão próximas ou unidas fisicamente, havendo casos em que apenas uma rua separa a população, sujeita, entretanto, a tributos, leis, regramentos, concessões administrativas e permissões (para coleta e tratamento de resíduos sólidos, transporte e serviços de tratamento de água e esgoto) absolutamente distintos.

Quando a realidade físico-material conflita com a organização político-administrativa, fictícia, como devem ser conduzidas as políticas públicas? Uma solução lógica parece ser aquela adotada pela população canadense, em 1998, quando unificou todos os municípios integrantes da Região Metropolitana de Toronto em uma megacidade, por meio do agrupamento de seis municípios da Metro Toronto e do município de Toronto¹³. No Brasil, entretanto, a concentração de poder e riqueza provocada pela unificação de municípios em uma só região geraria litígios, de ordem política e jurídica, de difícil enfrentamento.

Nesse contexto, a criação de uma região metropolitana converte-se em instância de planejamento viável à realidade política e geográfica brasileira, em que a conurbação dos tecidos urbanos gerou cidades de grande porte e, junto com elas, enormes desafios. Encontrar o melhor modelo de gestão e administrar uma região metropolitana ensejam conflitos políticos e institucionais que não podem ser subestimados. Assim, ao longo dos anos, foram discutidas possibilidades de enfrentamento a essa realidade, a partir de uma necessária perspectiva de cooperação institucional.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 estabeleceram que caberia à União instituir regiões metropolitanas para organizar os *serviços de interesse comum* entre os municípios conurbados. Entendem-se como comuns, aqueles serviços que exigem cooperação entre as cidades, tais como serviços de transporte urbano, coleta e tratamento de resíduos sólidos e abastecimento de água.

¹³ ALVES, Maria Abadia da Silva. Experiências internacionais em gestão metropolitana: três estudos de caso. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 2., Brasília, 2013. **Painel** [...]. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/EXPERI%C3%84NCIAS-INTERNACIONAIS-EM-GEST%C3%83O-METROPOLITANA-TR%C3%84S-ESTUDOS-DE-CASO1.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2019.

Por outro lado, a Constituição de 67, além de não estabelecer os estados como titulares do interesse metropolitano, não definiu a titularidade dos serviços de interesse comum, tampouco manifestou expressamente quais eram esses serviços. A natureza da região metropolitana, conforme esclarece Fernandes¹⁴, limitava-se à prestação de serviços comuns por meio de associação municipal compulsória e da busca de soluções em conjunto.

Em 1973, a Lei Complementar nº 14, que instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, viria a estabelecer um rol de serviços de interesse metropolitano:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário;
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma importante mudança, ao transferir aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas, além de aglomerações urbanas e microrregiões. A estrutura de governança metropolitana passaria de uma simples associação municipal compulsória para a instituição de entidades e estruturas administrativas estaduais encarregadas de promover o planejamento e a gestão territorial. Outro aspecto importante refere-se à substituição da expressão *serviços públicos de interesse comum* por *função pública de interesse comum*, o que conferiu um

¹⁴ FERNANDES JÚNIOR, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan./jun. 2004. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf. Acesso em: 7 mar. 2018.

maior alcance às competências a serem desempenhadas no âmbito das regiões metropolitanas.

A Constituição Federal, em matéria relativa a desenvolvimento urbano e territorial, também reservou competências distintas à União, aos estados e aos municípios, respeitada a autonomia conferida a cada um deles.

A União ficou encarregada de instituir planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX c/c art. 48, IV da CF), fixar condições para integrar regiões em desenvolvimento, compor órgãos regionais para executar planos de desenvolvimento econômico e social, bem como definir incentivos regionais (art. 43 da CF).

Aos estados, a Constituição delegou competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas pelo agrupamento de municípios limítrofes (art. 25, § 3º da CF), de modo a *integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*.

Por sua vez, os municípios ficaram incumbidos da organização de seus territórios e de núcleos urbanos e da promoção de seu adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A Constituição assegura aos municípios com mais de 20 mil habitantes a condução dos procedimentos necessários à aprovação de seus planos diretores locais de ordenamento urbano e territorial, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, § 1º da CF). O plano é indispensável para promoção, no que couber, do *adequado ordenamento do seu território*, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII da CF).

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, municípios que pretendam aplicar o parcelamento/edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, bem como municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e, por fim, aqueles incluídos no cadastro nacional de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos

correlatos também estão sujeitos à obrigatoriedade de aprovarem planos diretores.

No arranjo definido, não houve, portanto, o reconhecimento de regiões metropolitanas, muitas delas instituídas pela própria União, como entes federativos, em que pese a iniciativa de alguns deputados constituintes de apresentarem emendas nessa direção, as quais, no entanto, sequer chegaram a ser discutidas e votadas¹⁵.

A simples repartição de competências relativas ao desenvolvimento urbano (da cidade, de competência municipal), territorial e regional (de competência estadual e da União), entretanto, não foi capaz de dar resposta adequada à dinâmica observada nas cidades, sobretudo no que tange aos desafios impostos à gestão de grandes regiões metropolitanas. Essa realidade motivou a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015), que veio a fixar diretrizes e instrumentos para gestão metropolitana.

Como visto, todos os entes federados gozam de competências bem definidas, além de autonomia administrativa e política. Esse quadro institucional exige elevado grau de cooperação interfederativa e, sobretudo, considerável comprometimento político, necessários ao planejamento e à gestão de regiões metropolitanas.

¹⁵ FERNANDES JÚNIOR, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan./jun. 2004. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf. Acesso em: 7 mar. 2018.

IV – A região de influência de Brasília e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - Ride

O processo de formação da região de influência de Brasília tem origem na própria interiorização da capital do país.

A região Centro-Oeste brasileira, até aproximadamente a metade do século passado, era a menos povoada do país, com densidade inferior a 1 habitante/Km². A decisão estratégica de transferir a capital para a região teve o manifesto propósito de ampliar a ocupação no interior de um país até então eminentemente litorâneo e de iniciar um processo de integração e de desenvolvimento econômico.

Com a construção de Brasília, o processo migratório concentrou-se, primeiramente, nos limites do Distrito Federal, de forma polinucleada, a partir da criação de “cidades-satélites” espalhadas e distantes do centro (Plano Piloto). A primeira delas, Taguatinga, ocorreu ainda em 1958, antes da inauguração da nova capital do Brasil.

Posteriormente, a partir sobretudo do final dos anos 70, o processo de expansão urbana passou a atingir fortemente as áreas periféricas do Distrito Federal, fora dos seus limites físicos, em municípios goianos limítrofes. Esses municípios tornaram-se opções de moradia a uma grande parcela da população mais pobre da periferia de Brasília, que, devido aos elevados preços dos imóveis, sofreu um processo de “expulsão”.

Já nos anos 80, a população dos municípios vizinhos chegou a ultrapassar o patamar de 200 mil moradores, processo que veio a se intensificar na década seguinte. Se, por um lado, as cidades tornaram-se opções de moradia aos moradores mais pobres de Brasília, por outro, a ausência de infraestrutura, equipamentos e postos de trabalho as tornou basicamente “cidades-dormitório”, a exemplo do que já ocorria em grande parte das próprias regiões administrativas de Brasília.

O enfrentamento do enorme desafio, que é a gestão da região de influência de Brasília, levou a União a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride, para buscar a integração econômica de um espaço urbano que passa por um forte crescimento e que abrange cidades localizadas em três unidades da federação: Distrito Federal, Goiás

e Minas Gerais. Se considerássemos a Ride como uma região metropolitana, seria a 4ª maior do país, com aproximadamente 4.3 milhões de habitantes.

As 4 Regiões Metropolitanas mais populosas do Brasil		
Posição	Unidade da Federação	População estimada (milhões)
1º	São Paulo	21,6
2º	Rio de Janeiro	12,7
3º	Belo Horizonte/MG	5,9
4º	Ride DF/Entorno	4,3

Tabela 1 – Regiões Metropolitanas mais populosas, segundo a estimativa populacional IBGE 2018.

A Ride DF/Entorno foi a primeira a ser instituída¹⁶, por meio da Lei Complementar nº 94, de 1998. É integrada por 18 municípios goianos e 2 municípios mineiros. Já em 2018, por meio da Lei Complementar nº 163, a Ride passou a integrar outros 11 municípios goianos, totalizando 29, e outros 2 municípios mineiros, totalizando 4.

Para efeitos legais, *os serviços públicos comuns ao Distrito Federal e aos municípios que integram a Ride são, especialmente, aqueles relacionados às áreas de infraestrutura e de geração de empregos*. Muito embora o principal objetivo seja o de articular a ação administrativa da União, dos estados de Goiás e Minas Gerais e do Distrito Federal na realização de ações nessas áreas de interesse comum, é possível concluir que muito pouco foi realizado, não correspondendo, portanto, às enormes demandas existentes.

¹⁶ Em 2002, foram instituídas 2 novas Rides, totalizando 3 no Brasil: a região do Polo Petrolina/Juazeiro, que abrange Pernambuco e Bahia, e a região da Grande Teresina, que abrange municípios do Piauí e Maranhão.

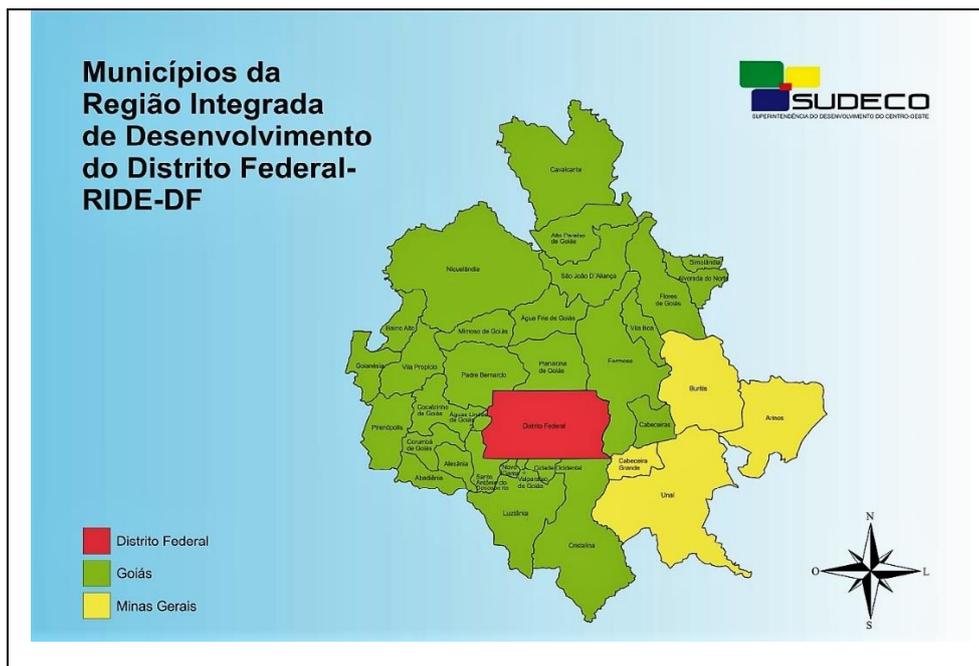


Fig. 3 – Municípios integrantes da Ride. Fonte: Sudeco.

Observa-se que o Conselho Administrativo da Ride realizou sua primeira reunião depois de 2 anos de sua constituição (agosto/2000) e logo após passou outros 5 anos sem reunir-se (entre novembro/2006 e dezembro/2011)¹⁷. O conselho da Ride tem-se concentrado em promover estudos, diagnósticos, porém sem efeitos objetivamente perceptíveis por parte da população da região.

Avalia-se que o conselho se reduziu a uma instância de gestão que não dispõe de fundos específicos para investimento e consecução de seus objetivos. Ademais, os orçamentos do Estado de Goiás e de Brasília, bem como fundos da União destinados ao desenvolvimento regional, não retrataram um esforço no sentido de promover o planejamento integrado da região, o que demonstra uma severa dificuldade de articulação institucional e intergovernamental da Ride¹⁸. Esse fato se reflete, por exemplo, na descontinuidade do processo de elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE da região, que chegou a ser incluído no plano plurianual do governo federal de 2000-2003. Entretanto, o processo de

¹⁷ Consultar: <http://www.sudeco.gov.br/web/guest/apresentacao9>

¹⁸ SAMPAIO, Cárta da Silva. *et al.* Arranjos institucionais de gestão metropolitana: o caso da RIDE-DF. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 233-252.

zonificação avançou somente até a fase de diagnóstico, concluído há mais de 10 anos¹⁹.

Segundo a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco²⁰, que integra o conselho administrativo da Ride, no final de 2011 foi assinado acordo de cooperação com os governadores de Goiás e de Brasília para viabilizar a utilização da linha férrea entre Brasília e o município goiano de Luziânia, ainda em 2019, para o transporte urbano, com expectativa de geração de benefícios diretos para aproximadamente 500 mil moradores.

A iniciativa de utilização da linha férrea para transporte urbano é o mais importante projeto para a região nestes seus 21 anos de existência. Porém, permanecem carências importantes nas áreas de saúde, educação, moradia, ordenamento territorial, emprego, tratamento de resíduos sólidos, mobilidade, etc. Não foram anunciadas, por exemplo, medidas mais efetivas por parte do Consórcio Público de Resíduos Sólidos - Corsap²¹, integrado por Brasília e Goiás, para regionalização dos serviços de gestão de resíduos sólidos na Ride, cujo protocolo foi aprovado ainda em 2012 pela Lei distrital nº 4.948.

¹⁹ Consultar: <http://www.mma.gov.br/comunicacao/item/8205-regi%C3%A3o-integrada-do-distrito-federal.html>

²⁰ Consultar: <http://www.sudeco.gov.br/web/guest/apresentacao9> e http://www.sudeco.gov.br/perguntas-frequentes/-/asset_publisher/6jD0Fawcpxjx/content/espacos-prioritarios?inheritRedirect=false

²¹ Consultar o sítio eletrônico do consórcio: <https://corsapdfgo.eco.br>.

V – Evolução da gestão metropolitana no Brasil

As 8 primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram instituídas pela União em 1973, por meio da Lei Complementar nº 14. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os estados criaram diversas outras regiões metropolitanas em seus territórios, chegando a 80 em todo o país. Apenas os estados do Acre e de Mato Grosso do Sul não possuem regiões metropolitanas instituídas²².

As primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil	
RM	Nº MUNICÍPIOS
Belém	7
Belo Horizonte	34
Curitiba	29
Fortaleza	19
Porto Alegre	34
Recife	15
Salvador	13
São Paulo	39

Tabela 2 – Municípios integrantes das primeiras regiões metropolitanas. Fonte: Fórum Nacional de entidades Metropolitanas - FNEM.

A lei estabeleceu que as regiões metropolitanas teriam arranjo institucional que contemplasse um *Conselho Deliberativo*, presidido pelo governador, e um *Conselho Consultivo*, ambos instituídos por lei estadual.

O *Conselho Deliberativo* era composto pelo governador, que o presidia e nomeava os outros 5 membros, para os quais era exigida *reconhecida capacidade técnica ou administrativa*. Destes, um seria nomeado Secretário-Geral do Conselho, um deles seria escolhido entre os nomes que figurassem em lista

²² Paraná (8), Santa Catarina (11), Rio Grande do Sul (4), São Paulo (9), Minas Gerais (2), Rio de Janeiro (1), Espírito Santo (1), Mato Grosso (1), Goiás (1), Bahia (2), Piauí (1), Rio Grande do Norte (1), Pernambuco (1), Sergipe (1), Maranhão (2), Ceará (3), Paraíba (12), Alagoas (9), Amazonas (1), Rondônia (1), Tocantins (2), Pará (2), Roraima (3), Amapá (1). Fonte: Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas - FNEM. Sítio eletrônico: <http://fnembrasil.org/>. Acesso em 28/3/2019.

tríplice, organizada pelo prefeito da capital, e outro mediante indicação dos demais municípios integrante da Região Metropolitana.

Competia ao Conselho Deliberativo *promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns*, além de *coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana*.

Por sua vez, o *Conselho Consultivo*, também sob a direção superior do governador, era composto por um representante de cada município integrante da região metropolitana. Competia a esse conselho *opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana e sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns*.

A lei definia como de interesse comum dos municípios que integravam a região metropolitana os seguintes serviços, além de outros que viessem a ser inseridos na competência do Conselho Deliberativo, por lei federal:

- *planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;*
- *saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;*
- *uso do solo metropolitano;*
- *transportes e sistema viário,*
- *produção e distribuição de gás combustível canalizado;*
- *aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal.*

A unificação da execução dos serviços comuns incluía a possibilidade de concessão do serviço a entidade estadual, pela constituição de empresa de âmbito metropolitano ou mediante outros processos que, através de convênio, viessem a ser estabelecidos.

O modelo implementado pelos estados não conseguiu inovar substancialmente na conformação institucional das regiões metropolitanas, tampouco avançou, de forma efetiva, na execução de funções de interesse

comum²³. As estruturas institucionais das regiões metropolitanas gozavam de baixa participação das esferas não governamentais, eram limitadas às funções de planejamento e articulação, resultando em baixa capacidade de execução de funções de interesse comum. Além disso, os órgãos técnicos metropolitanos, em sua maior parte, tinham penetração apenas na esfera municipal, o que limitava a sua efetividade.

Por outro lado, evidenciava-se um número cada vez maior de consorciamentos horizontais entre municípios, a partir dos anos 80, para enfrentamento de desafios comuns impostos às cidades, sobretudo na área de saúde, e para a consecução de economias de escala associadas a esse modelo.

A aprovação da Lei nº 11.107/2005 permitiu um aperfeiçoamento das formas de consórcio intergovernamental, inclusive entre vários entes federados, como o governo estadual e municípios. Além disso, permitiu ao consórcio prestar garantia, assumir obrigações em nome próprio e exercer atividades de fiscalização, regulação e planejamento. O novo quadro institucional permitiu que nas cidades maiores, com mais de 500 mil habitantes, houvesse crescimento entre os consórcios nas áreas de saneamento e de resíduos sólidos. Houve ainda, em menor escala, consórcios nas áreas de educação e habitação.

Novos arranjos de gestão metropolitana têm sido implementados também pelos estados, merecendo destaque o exemplo de Minas Gerais.

Naquele estado, as Leis Complementares nº 88 e 89, ambas de 2006, instituíram o sistema de gestão metropolitana de Belo Horizonte, com estrutura mais aperfeiçoada em relação à Lei Complementar federal nº 14/1973. O arranjo institucional contempla uma *assembleia metropolitana*, um *conselho deliberativo*, e uma instituição técnica e executiva, na forma de *agência de desenvolvimento*, além de dois instrumentos: o *fundo de desenvolvimento metropolitano* e o *plano diretor integrado*.

A *assembleia* é um colegiado de decisão superior, composta por representantes do Poder Executivo do estado, representante da assembleia

²³ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Observatório das Metrôpoles:** território, coesão e governança democrática. Relatório de pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas; o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

legislativa estadual, além do prefeito e do presidente da câmara de vereadores de cada uma das 34 cidades que integram a região metropolitana. A tomada de decisões é paritária, entre representantes do estado e do conjunto dos municípios.

O *conselho deliberativo* é o principal órgão executivo do sistema, com atribuições, entre outras, de provocar a elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da região metropolitana e acompanhar sua execução, além de deliberar sobre os recursos do fundo. Tem competência, ainda, para fixar diretrizes para a política tarifária dos serviços de interesse comum.

O conselho é composto por 16 membros, sendo 5 representantes do estado, 2 da assembleia estadual, 2 da cidade de Belo Horizonte, 1 de Contagem, 1 de Betim, 3 das demais cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte e 2 da sociedade civil organizada. Portanto, nem o estado, nem os municípios detêm maioria no conselho, o que fortalece processos de negociação e pactuação. A composição também estabelece pesos ponderados de acordo com a importância de cada um dos integrantes, o que assegura à cidade de Belo Horizonte um peso maior do que a de Contagem, por exemplo, o que pode evitar um esvaziamento desta instância, que ocorreria pela saída do ator mais relevante.

A *agência metropolitana*, por sua vez, é a instância técnica e executiva do sistema, com atribuição de elaborar e propor o plano de desenvolvimento integrado, e compatibilizá-lo aos planos locais das cidades, além de desenvolver estudos e diagnósticos e prestar suporte técnico e institucional aos municípios.

O *fundo metropolitano* é formado por recursos do estado (50% do total previsto) e do conjunto dos municípios, de acordo com a receita líquida de cada um deles, bem como por recursos provenientes de convênios, empréstimos e doações. São esses recursos que permitem à agência elaborar projetos para a região.

A participação é estimulada pela escolha de projetos por meio de chamamento público e por meio de conferências metropolitanas, realizadas a cada 2 anos. Consórcios e conselhos operam na região metropolitana, o que fortalece o caráter integrativo²⁴.

²⁴ DRUMOND, Maria Valeska Duarte; ANDRADE, Luiza Lobato. Governança na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 69-86.

O modelo é semelhante ao proposto pelo Estatuto da Metr pole²⁵, aprovado mais recentemente pela Lei n  13.089/2015, com altera es promovidas pela Lei n  13.683/2018 e pela Medida Provisória n  862/2018.

O Estatuto avançou no que tange a instrumentos de fortalecimento da gestão metropolitana, ao contemplar expressamente o direito ao planejamento e   gestão participativa, a compatibiliza o dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos e a presta o de contas. Entretanto, a aprova o do Estatuto foi marcada por uma importante lacuna: em decorrência do veto aos arts. 17 e 18 do projeto original²⁶, ficou ausente do texto a cria o do *fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado*, que promoveria a capta o de recursos e o necessário apoio financeiro aos projetos desenvolvidos pelas regiões metropolitanas.

Outro veto importante foi ao art. 19²⁷, que previa a possibilidade de o Distrito Federal integrar região metropolitana ou aglomera o urbana. A decisão somente seria sanada com a edi o da Medida Provisória n  862, 3 anos depois, ao reconhecer juridicamente um fato já amplamente reconhecido, que   a existência da região de influência de Brasília. Entretanto, a MP permanece pendente de aprecia o por parte do Congresso Nacional e provavelmente perderá eficácia, retroativamente a sua edi o, o que causar  graves retrocessos aos esforços de integra o da região.

A teor do Estatuto da Metrópole, a cria o de uma região metropolitana, de uma aglomera o urbana ou de uma microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os municípios pertencentes   unidade territorial. A medida objetiva minimizar interferências que possam influenciar na decisão de inserir ou não novas cidades na região metropolitana, decisão que deve ter caráter eminentemente técnico, segundo premissas definidas pelo IBGE.

O estatuto assegura a institui o de região metropolitana ou de aglomera o urbana que envolva municípios pertencentes a mais de um estado. A medida deve ser formalizada por meio da aprova o de leis complementares pelo

²⁵ Instância executiva, instância colegiada, organiza o pública com fun es técnico-consultivas e sistema integrado de aloca o de recursos e presta o de contas (cf. art. 8  da Lei n  13.089/2015).

²⁶ Mensagem de Veto n  13/2015. Consultar: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm.

²⁷ Idem.

Poder Legislativo estadual de cada um dos estados envolvidos e, no caso de Brasília, pela aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

As leis que tenham por escopo aprovar a instituição da região metropolitana devem indicar os municípios que a integram, os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum de atuação intergovernamental, a conformação da estrutura de governança, o que inclui a organização administrativa e o sistema de alocação de recursos e prestação de contas e, ainda, os meios de controle social, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

A estrutura de governança interfederativa preconizada pelo estatuto deve atender a uma conformação básica:

(1) *instância executiva*, composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federados integrantes;

(2) *instância colegiada*, de caráter deliberativo, com representantes da sociedade civil;

(3) uma *organização pública*, com funções técnico-consultivas;

(4) um *sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas*.

Além disso, compete aos entes federados integrantes da região metropolitana, a exemplo do que ocorreu em Minas Gerais e no ABC Paulista, por exemplo, deliberarem sobre a criação de *agências de desenvolvimento econômico*, bem como sobre a criação de *fundos específicos* para financiamento de projetos de interesse comum.

Outra contribuição do estatuto é a obrigatoriedade de aprovação do *plano de desenvolvimento urbano integrado*, medida já contemplada na mencionada legislação mineira de 2005 e em outras legislações estaduais, o que não exime nenhum município de aprovar o seu plano diretor local. O controle do uso do solo para ordenação da expansão e do desenvolvimento urbano configura-se em medida de fundamental importância para o enfrentamento de desigualdades socioespaciais, da segregação, de danos ambientais e de problemas relativos a carência habitacional, planejamento da mobilidade urbana e oferta de equipamentos públicos.

O plano diretor dos municípios deverá ter compatibilidade com o plano de desenvolvimento urbano integrado e incorporar a questão regional. Esse plano terá caráter participativo em sua elaboração, como preconiza o Estatuto das Cidades, e será aprovado pela instância colegiada metropolitana, antes de seu envio à apreciação da assembleia legislativa do estado e da câmara legislativa. Importante frisar que no caso de loteamento ou desmembramento, localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto são de competência da instância metropolitana, por força de legislação federal²⁸.

A proposta, portanto, contempla um *modelo misto de governança metropolitana*, com distribuição de atribuições entre os entes municipais e a instância metropolitana, de sorte a minorar os já conhecidos conflitos políticos gerados com a instituição de entidades metropolitanas.

O Estatuto da MetrÓpole inclui, ainda, o conceito de *gestão plena*, como condição prévia necessária ao apoio da União à governança interfederativa. Para ser considerada de *gestão plena*, a região metropolitana deve: (1) ser formalizada e delimitada, mediante aprovação de lei complementar estadual; (2) possuir estrutura de governança interfederativa (a estrutura básica contempla instância executiva, instância colegiada, organização pública e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas); e (3) possuir plano de desenvolvimento urbano integrado.

Além desses critérios, requisitos adicionais para o apoio da União devem ser definidos em regulamento específico.

O estatuto reconhece, também, a força das iniciativas consorciadas e, desse modo, não impede ou vincula o consorciamento municipal à obrigatoriedade de criação de uma instância metropolitana. Portanto, os municípios ficam livres para formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, conforme disposto na Lei nº 11.107/2005.

²⁸ Cf art. 13, parágrafo único, da Lei nº 6.766/1979 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano).

VI – Algumas experiências em gestão metropolitana

Experiências vindas de cidades brasileiras e estrangeiras demonstram que funções públicas de interesse comum têm sido enfrentadas por meio de instâncias cooperativas. Demonstram, ainda, as dificuldades que envolvem a institucionalização e o funcionamento de instâncias de governança interfederativas.

A experiência de gestão metropolitana da Câmara Regional do Grande ABC, no estado de São Paulo, onde sete municípios enfrentam problemas de transporte, saneamento, habitação e outros, em conjunto, mostra-se de grande importância. No caso do transporte urbano, esses municípios definiram uma política comum que contempla aspectos como tarifa, rota de ônibus e concessão de linhas, aplicáveis aos sete municípios. No campo do desenvolvimento econômico, por sua vez, foi criada uma agência de desenvolvimento, com participação acionária do consórcio de municípios. Para angariar legitimidade política e jurídica, sem a qual as medidas poderiam ser contestadas, as sete câmaras de vereadores aprovaram a política e a transformaram em leis municipais. Além disso, os municípios da região formaram, em 1990, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC para financiamento de projetos (como o de tratamento de resíduos sólidos) e criação de uma agência de desenvolvimento, cujas principais atribuições são o apoio às micro e pequenas empresas, a sistematização de informação para atração e fortalecimento de empresas e a formulação de uma estratégia de *marketing* da região.

Por meio da cooperação interfederativa, os municípios do Grande ABC reconhecem que, isoladamente, nenhum deles é capaz de enfrentar problemas de elevada complexidade, que não respeitam limites político-administrativos e exigem investimentos superiores à realidade financeira da maioria deles.

Há experiências de consorciamento entre municípios que sequer estão conurbados, ou que nem mesmo fazem parte do mesmo estado. É o que acontece com municípios do sul de São Paulo, que se consorciaram a outros, do norte do Paraná, para baratear os custos com o uso de máquinas. Há diversos municípios no Cariri paraibano, consorciados com o objetivo de elaboração de planos

diretores comuns²⁹. Ou seja, problemas comuns estão sendo enfrentados coletiva e cooperativamente, com resultados satisfatórios para os parceiros.

O governo do estado de Pernambuco, por sua vez, realizou parcerias com os municípios que integram a Região Metropolitana de Recife, que abrange uma população de mais de 4 milhões de habitantes, para construção do primeiro consórcio público interfederativo da área de transporte público. A proposta de modernização do transporte contemplava a construção e reforma de terminais, bem como a criação de uma autarquia interfederativa, com a participação do estado e dos municípios como sócios, para integração de tarifas e linhas. Além disso, foi criado, em Recife, um *parlamento metropolitano*, formado por representantes indicados pelas câmaras municipais, que tem o importante papel de articulação das propostas municipais.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte vem experimentando avanços em relação à implementação de uma ordem urbanística para frear a especulação imobiliária por meio de deliberações comuns, tomadas por seu Conselho Metropolitano. Regrimentos para aprovação de condomínios fechados, por exemplo, são relevantes para impedir realidades distintas, mais permissivas e agressivas, em determinadas cidades, ou mais preservacionistas e com menos impactos, em outras.

A busca por melhores formas de governança metropolitana não mobiliza apenas as grandes cidades brasileiras; ao contrário, representa um desafio global.

Na Região Metropolitana de Madrid, o consorciamento entre o governo nacional, regional e local possibilitou a ampliação do metrô a uma taxa de 6% ao ano, que culminou em sua duplicação. O consorcio de transportes, composto, ainda, por representantes sindicais, conseguiu integrar tarifas e rotas, trazendo grandes benefícios à população da região metropolitana.

Em Londres, durante a gestão do primeiro-ministro Tony Blair (1997-2007), o tema do planejamento regional e metropolitano ganhou força, o que resultou na recriação e redefinição da autoridade metropolitana de Londres

²⁹ FERNANDES JÚNIOR, Edésio. Gestão metropolitana. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan./jun. 2004. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf. Acesso em: 7 mar. 2018.

(*Greater London Authority*). O arranjo institucional contemplava a figura de um prefeito eleito, com atribuições nas áreas de desenvolvimento econômico, transportes, além de uso e ocupação do solo. Foi criada, ainda, a agência de desenvolvimento econômico de Londres, com o propósito de recuperar a competitividade da cidade no mercado internacional e atrair negócios, o que resultou não somente na melhora do ambiente de negócios, como nos serviços de transporte público e na redução dos congestionamentos, sobretudo pela implantação de cobrança de pedágio para acesso de veículos à região central da cidade³⁰.

A Região Metropolitana de Marseille-Aix, na França, é outro exemplo importante, pois se trata de região marcada por fortes disparidades intrametropolitanas e com baixo grau de capital social. A reestruturação do setor industrial (petroquímica, naval e de mineração) afetou negativamente a cidade de Marseille nos anos 1960, a qual entrou em decadência nos anos seguintes. Nos anos 1980, as cidades e regiões passaram a gozar de maior autonomia, porém não havia mecanismos que garantissem um grau de cooperação entre elas na escala metropolitana. Em que pesem os esforços no sentido de estimular a cooperação, por meio de contratos de programa e leis que favoreciam a cooperação, prevaleceu a guerra tributária entre as cidades, por meio de uma disputa predatória pela atração de atividades produtivas, e elevados índices de exclusão socioespacial. A partir dos anos 2001, fortaleceu-se a “comunidade urbana”, o consorciamento entre cidades, devido à necessidade das prefeituras de delegarem serviços de interesse comum de forma consensual, o que favoreceu a inclusão de um número crescente de cidades, em função dos benefícios gerados com a manutenção dos custos de transporte público e gestão de resíduos sólidos. Por sua vez, o governo central passou a estimular as comunidades urbanas por meio de um sistema de incentivos financeiros (as cidades podiam receber a chamada *taxe professionnelle unique*) e tributários (estipulando alíquotas unitárias para os impostos sobre a atividade econômica), que foram fundamentais para a redução da guerra tributária entre as cidades da Região Metropolitana de Marseille-Aix.

³⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Observatório das Metrôpoles:** território, coesão e governança democrática. Relatório de pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas; o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

VII – Os desafios impostos à gestão metropolitana

Em vários países, tem ocorrido um intenso debate sobre modelos de gestão e também sobre o financiamento das regiões metropolitanas³¹. Para Fernandes³², são os mesmos desafios colocados para grandes aglomerados, como Berlim, Toronto, São Paulo ou Belo Horizonte. Todos buscam um modelo jurídico-institucional, respeitadas as peculiaridades locais, adequado para o enfrentamento dos desafios presentes nas grandes cidades. O alcance de tal modelo é complexo e, provavelmente, não há apenas uma possibilidade, devido, sobretudo, a tensões políticas e institucionais entre governos locais, regionais e nacionais.

Ainda segundo Fernandes, do ponto de vista jurídico-institucional, a região metropolitana pode representar simplesmente uma *região de serviços comuns*, onde vários municípios em conjunto prestam serviços a uma comunidade. Pode ser vista também como uma *região de desenvolvimento econômico*, na ótica preconizada pela Ride, com o viés de unificação de tarifas e preços de serviços, bem como implantação de atividades geradoras de emprego e renda, sem necessariamente planejar e controlar o uso do solo, a ocupação e o parcelamento. Ainda, a região metropolitana pode ser um *híbrido dessas duas facetas, com a inclusão do planejamento territorial*.

Outro aspecto importante refere-se ao grau de liberdade decisória conferida à região metropolitana, enquanto instância política. É fato que as regiões metropolitanas não foram reconhecidas pela Constituição como uma unidade da federação com autonomia; mas qual papel devem desempenhar para enfrentar os desafios comuns vivenciados pelos entes que a integram? Quais questões devem ser enfrentadas unilateralmente e quais devem se submeter à governança interfederativa? Por exemplo, o déficit habitacional deve ser enfrentado por cada um dos entes ou pela instância metropolitana?

³¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Observatório das Metrôpoles**: território, coesão e governança democrática. Relatório de pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas; o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

³² FERNANDES JÚNIOR, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan./jun. 2004. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf. Acesso em: 7 mar. 2018.

Na hipótese de desentendimentos mais profundos entre os entes que integram a região, haveria danos ao modelo de gestão preconizado pelo Estatuto da Metrópole, uma vez que, respeitadas as autonomias conferidas aos entes federativos, tal modelo pressupõe absoluta cooperação e integração.

De fato, uma gestão metropolitana calcada na cooperação e na integração deve ser capaz de combater as desigualdades, e não as aprofundar, e também ser capaz de construir alternativas de desenvolvimento sustentável, e não concentrar oportunidades e investimentos. Por exemplo, se determinado município preserva seus recursos naturais, de sorte a produzir e fornecer água para consumo de outra cidade, parece razoável que haja compensações, uma vez que, nessa hipótese, estaria abrindo mão de promover seu próprio desenvolvimento econômico. Belo Horizonte, por exemplo, não produz água nos limites do seu município, porém detém o poder sobre a distribuição, o que causou tensões com os municípios detentores de grandes reservatórios, como Brumadinho e Mateus Leme. São Paulo, por sua vez, está captando água a 400km de distância³³, o que exige cooperação, diálogo e acordo com outros municípios, sob pena de romper-se com a lógica da cooperação e da ajuda mútua.

Em todo o mundo, por sinal, as discussões sobre região metropolitana têm gerado tensões entre autoridades locais, regionais e nacionais, devido a fatores como interesses econômicos, políticos, desigualdades na forma de apropriação dos recursos naturais e na distribuição de equipamentos públicos.

Na Região Metropolitana de Madrid, a cidade central passou a reivindicar maior espaço de interlocução no processo de pactuação metropolitana e mudanças no arcabouço institucional. Foram registradas contestações ao modelo de gestão, que resultou na duplicação de iniciativas nas áreas de ciência, tecnologia, inovação e desenvolvimento econômico, além de fragilização do planejamento do uso e ocupação do solo. Há dados que demonstram um descompasso entre as políticas setoriais de transporte, mobilidade e meio ambiente, o que tem provocado um crescimento da mobilidade privada entre as cidades industriais e a cidade central de Madrid³⁴.

³³ FERNANDES JÚNIOR, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan./jun. 2004. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf. Acesso em: 7 mar. 2018.

³⁴ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Observatório das Metrópoles: território, coesão e governança democrática**. Relatório de

Na Inglaterra, as relações intergovernamentais foram sempre marcadas por um peso maior do governo central. Nos anos 60, foi criado o Conselho Metropolitano de Londres, que continha representantes eleitos, base tributária própria e atribuições nas áreas de transporte e regulação do uso e ocupação do solo. A força adquirida pelo conselho fez com que houvesse um choque político com o governo nacional, resultando na sua extinção pelo então governo da primeira ministra Margaret Thatcher (1979-1990). O tema metropolitano voltaria à pauta novamente nos anos 90, por iniciativa do setor privado, que temia pela perda da competitividade de Londres no cenário internacional³⁵.

Os exemplos das cidades de Toronto e Montreal, no Canadá, demonstram o quanto a rivalidade entre instâncias governamentais pode trazer consequências inesperadas.

Até 1998, a organização da Grande Toronto contemplava uma estrutura institucional metropolitana, responsável por serviços de interesse comum das cidades (transporte, saneamento, habitação, etc.), com cidades metropolitanas encarregadas de funções de interesse meramente municipal. Ao longo do tempo, houve pequenas alterações nessa estruturação, como a substituição do sistema de eleição indireta por eleição direta para a escolha de conselheiros e a alteração do número de cidades metropolitanas (de 13 para 6).

A avaliação era a de que havia necessidade de ampliar a abrangência territorial, tendo em vista o transbordamento do limite administrativo da cidade metropolitana. Entretanto, ao invés de manter a estrutura federativa e ampliar a abrangência territorial, o que ocorreu foi uma supressão do arranjo federativo, em 1998. Em virtude do acirramento e da falta de consenso entre as forças sociais, o governo central provocou uma fusão forçada entre as cidades metropolitanas, criando uma instituição metropolitana única, com a união das 6 cidades. Alegava-se que a medida provocaria redução de custos, em virtude da extinção de estruturas locais, e o aproveitamento de economias de escala.

Por sua vez, Montreal passou por uma experiência, do mesmo modo, complexa, que exacerbou conflitos existentes entre a província de Quebec e a Federação Canadense.

pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas; o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

³⁵ Idem.

Até o ano de 2001, a organização da região metropolitana seguia o arranjo de duas esferas de governança, com autoridades locais e metropolitanas definidas, entretanto o governo da Província de Quebec forçou a fusão de 28 das 82 cidades da região. Desta feita, a justificativa era de que a medida possibilitaria uma distribuição de renda das cidades mais dinâmicas, como Montreal, para as cidades mais vulneráveis. Uma estrutura consolidada também permitiria, segundo o governo de Quebec, maiores vantagens para a política de desenvolvimento econômico, em vistas de uma competição entre as cidades devido à globalização.

Assim como ocorreu em Toronto, houve conflitos e o partido liberal, após vencer as eleições de 2003, reverteu essa decisão, iniciando uma contrarreforma em 2004, e organizou um referendo para recriação das cidades metropolitanas. De 22 municípios consultados, 15 cidades tomaram a decisão de se separar. Os conflitos institucionais ocorridos resultaram por não esclarecer, com nitidez, responsabilidades, atribuições e fontes de financiamento no âmbito da região metropolitana³⁶.

No modelo estadunidense de organização metropolitana, a exacerbação dos conflitos entre a escala local e regional resultou em uma estrutura organizacional considerada frágil.

Tradicionalmente, a evolução socioespacial das metrópoles nos Estados Unidos foi marcada por governanças locais relativamente fortes, além de uma tradição de autonomia local, o que contribuiu para o surgimento de um número expressivo de governos e autoridades. A Região Metropolitana de Nova Iorque, por exemplo, abrange 3 estados, 31 condados, 800 municípios e mais de 1.000 distritos específicos, voltados para a provisão de serviços de interesse comum.

Essa realidade provocou o surgimento de duas vertentes distintas nos Estados Unidos: a *reformista*, cujos autores afirmavam a necessidade de as regiões metropolitanas instituírem uma estrutura institucional consolidada, com capacidade de intervenção territorial, e a vertente denominada *perspectiva da escolha pública*, que defendia que a estrutura fragmentada possibilitava uma concorrência benéfica entre os governos e favoreceria a proximidade entre administradores e cidadãos, tese essa considerada vencedora naquele país, onde já não se observam, com raras exceções, instituições supramunicipais fortes.

³⁶ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Observatório das Metrôpoles:** território, coesão e governança democrática. Relatório de pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas; o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

A partir dos anos 90, autores e formadores de opinião, entretanto, fortaleceram os debates sobre a metropolização, sobretudo a partir da realidade de segregação espacial e racial, bem como a polarização entre áreas centrais (mais vulneráveis) e suburbanas (mais abastardas), quadro que poderia colocar a viabilidade econômica, social e ambiental da metrópole em risco. Temas como a organização das áreas metropolitanas e cooperação entre os entes, portanto, têm entrado com vigor na pauta do debate político nos Estados Unidos.

Na África do Sul, as discussões sobre o arranjo institucional para as regiões metropolitanas estão intimamente relacionadas a temas caros ao país, que sofreu durante décadas um período de segregação racial.

Na pauta, a necessidade de discutir temas estratégicos, como a redução das disparidades socioespaciais e raciais. As divergências concentraram-se em torno de duas posições distintas: a primeira, abraçada pelo Partido do Congresso Nacional Africano, defendia um arranjo metropolitano forte, que permitisse o nascimento de uma estrutura metropolitana consolidada, por meio da união das cidades, com o propósito de proporcionar maior capacidade operacional, avançar em políticas redistributivas (recursos das cidades mais pujantes para as marginalizadas pelo *apartheid*), regular o uso do solo e proporcionar um sistema imobiliário mais acessível para as camadas mais pobres; a segunda posição, do Partido Nacional (ligado aos apoiados do antigo sistema segregacionista), defendia estruturas municipais mais fortes, com o propósito de preservar lideranças locais de hegemonia branca.

O resultado foi o surgimento de uma estrutura metropolitana federativa composta por uma agência metropolitana considerada fraca e cidades consideradas fortes. Após a Constituição de 1996, o regime institucional foi alterado para um sistema de organização e gestão mais centralizada e menos fragmentada. Uma lei de 1998 alterou as estruturas municipais e substituiu o modelo anterior por um de única cidade metropolitana (*the unicity*). Entretanto, estudos têm demonstrado que houve elevados custos de transição entre os modelos, que a criação da cidade metropolitana não garantiu uma gestão mais eficaz e que, no caso específico da Cidade do Cabo, seja na cidade metropolitana, em função de suas enormes disparidades, seja entre a própria cidade e a província de Western Cape, há conflitos intensos³⁷.

³⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Observatório das Metrôpoles:** território, coesão e governança democrática. Relatório de pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas; o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

VIII - Os desafios para implantação da Região Metropolitana de Brasília

Não há uma fórmula pronta, de sorte que cada metrópole deve construir sua melhor alternativa de gestão metropolitana, considerando os desafios a serem enfrentados e as características sociopolíticas de cada uma das cidades envolvidas.

Nesse contexto, um primeiro desafio a ser enfrentado refere-se à própria institucionalização da região metropolitana. Nos casos mencionados, houve elevados conflitos e movimentos de contestação entre atores locais (municipalidade), estaduais e nacional. Tais conflitos não devem ser maiores que a busca de solução política e negociada que viabilize não somente a institucionalização, mas impeça, durante a gestão, duplicidade de iniciativas ou ausência total delas.

Possíveis competições por espaços de poder são esperadas, o que torna o equilíbrio político e a repartição de competências algo fundamental na instituição da região metropolitana. Em outras palavras, a entidade metropolitana não deve se apresentar como uma mera associação de entes, relegando a importância das autoridades locais e concentrando poder absoluto nas instâncias estaduais. Ao contrário, deve dispor de competências e finalidades bem definidas, para defesa de interesses difusos, bem como de condições objetivas de utilização dos recursos colocados a sua disposição.

Muitas cidades brasileiras, que dispõem de décadas de experiência em gestão metropolitana³⁸, oferecem dados relevantes sobre os desafios a serem enfrentados para institucionalização da região metropolitana de Brasília:

- (1) a ausência de recursos específicos para a entidade metropolitana, de sorte a impedi-la de implementar projetos e obras de interesse comum;
- (2) descompasso entre os instrumentos orçamentários dos entes integrantes da região metropolitana, prevalecendo o localismo sobre a perspectiva regional;

³⁸ HAMESTER, Paulo Rudolfo; VOLPI, Júlio Cesar; JOBIM, Gilda Franco. A região metropolitana de Porto Alegre. **Metrópoles em Revista**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 33-40, out. 2001. Disponível em: http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/Mapoteca/REVISTAMetropolis_3.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

(3) descompasso entre os instrumentos de planejamento dos entes que integram a região e o da entidade metropolitana;

(4) dificuldade para incorporar a participação popular de toda a região envolvida no processo de planejamento e gestão regional, resultando na fragilidade do controle social;

(5) fragilidade na articulação institucional, ausência de comprometimento e engajamento político;

(6) inobservância a competência metropolitana na fixação de diretrizes básicas para o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição³⁹;

(7) inobservância a competência metropolitana para fixação de diretrizes para aprovação de parcelamentos do solo em regiões metropolitanas⁴⁰;

(8) descontinuidade de ações.

A estrutura institucional proposta pelo Estatuto da MetrÓpole, ao definir a *instância responsável pela gestão da região metropolitana, fundo para financiamento de ações, conselho consultivo e conselho deliberativo* enfrenta essas questões. Observa-se que o Instituto de Política Econômica Aplicada – Ipea ⁴¹, já defendia esse desenho institucional, entretanto com algumas particularidades importantes:

(1) instância de gestão exclusiva, com atribuições que não extrapolem os limites da região metropolitana;

(2) instâncias setoriais exclusivas de gestão metropolitana, que incluem uma agência (órgão de execução) e assembleia (órgão colegiado com representação dos entes que compõem a região);

(3) fundos, regularmente alimentados, com recursos destinados às funções de planejamento, gestão, execução de intervenções físicas e projetos;

(4) conselho deliberativo, com participação efetiva da sociedade civil;

³⁹ Conforme dispõe a Lei nº 6.803/1980.

⁴⁰ Conforme disposto na Lei nº 6.766/1979.

⁴¹ COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas no Brasil. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-44

(5) conselho consultivo, cuja periodicidade de reuniões seja, ao menos, semestral;

(7) programas específicos nos planos plurianuais dos entes participantes para cada uma das funções públicas de interesse comum;

(8) plano de desenvolvimento urbano integrado, compatibilizado e articulado aos planos diretores locais dos entes participantes;

(9) diversidade e quantidade significativa de articulações institucionais, na forma de consórcios, associações institucionais, convênios, conselhos, fóruns, etc., conforme sejam as funções públicas de interesse comum.

Os estados podem instituir diretamente autarquias, empresas ou sociedades anônimas de economia mista, voltadas ao financiamento ou desenvolvimento de projetos, ou, ainda, delegar funções metropolitanas aos órgãos de sua administração direta. Entretanto, no caso da institucionalização da Região Metropolitana de Brasília, há desafio adicional, embora superável, uma vez que a institucionalização envolveria, ao menos, duas unidades da federação distintas, o que exigiria ainda mais cooperação e articulação, comparativamente às regiões metropolitanas puramente estaduais.

A delimitação física da região metropolitana, com as cidades que, de fato, sofrem diretamente a influência da metrópole, também se configura em desafio importante. A identificação dessa área de influência deve ocorrer a partir de avaliações eminentemente técnicas, baseadas nos *fluxos diários da população para trabalho e estudo, fluxos para compras de bens e serviços, oferta de equipamentos, presença de órgãos do Estado ou sede de empresas*, conforme critérios estabelecidos pelo IBGE ⁴². A inclusão de municípios na região metropolitana por critérios outros, que não tenham relação direta com a realidade metropolitana, que não estejam integrados à dinâmica socioeconômica, política, institucional, cultural ou territorial, pode descaracterizar a região, comprometer a gestão e dificultar a obtenção de resultados satisfatórios.

Outro importante desafio, bastante comum em qualquer discussão a respeito de institucionalização de uma região metropolitana, são as disparidades

⁴²INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677>. Acesso em: 7 mar. 2019.

socioeconômicas e espaciais existentes entre as cidades que a integram. É o que ocorre, por exemplo, com Brasília, que possui produto interno bruto (PIB)⁴³ e índice de desenvolvimento humano (IDH)⁴⁴ muito superiores aos municípios vizinhos, além de concentrar cerca de 70% da população da Ride⁴⁵.

Nº	UF	Município	Área (Km ²)	População (2010)	PIB per capita/2009	IDH/2000
01	GO	Abadiânia	1.045,126	15.757	6.159,40	0,723
02	GO	Água Fria de Goiás	2.029,413	5.090	16.736,45	0,695
03	GO	Águas Lindas de Goiás	188,384	159,378	3.831,77	0,717
04	GO	Alexânia	847,893	23.814	14.699,21	0,696
05	GO	Cabeceiras	1.127,604	7.354	16.546,09	0,695
06	GO	Cidade Ocidental	389,920	55.915	4.064,71	0,795
07	GO	Cocalzinho de Goiás	1.789,039	17.407	7.374,50	0,704
08	GO	Corumbá de Goiás	1.061,954	10.361	6.697,92	0,716
09	GO	Cristalina	6.162,056	46.580	23.421,79	0,761
10	GO	Formosa	5.811,782	100.085	7.751,62	0,75
11	GO	Luziânia	3.961,118	174.531	9.715,27	0,756
12	GO	Mimoso de Goiás	1.386,914	2.685	10.106,04	0,664
13	GO	Novo Gama	194,148	95.018	3.968,99	0,742
14	GO	Padre Bernardo	3.138,860	27.671	5.715,61	0,705
15	GO	Pirenópolis	2.205,008	23.006	8.693,12	0,713
16	GO	Planaltina	2.538,196	81.649	4.723,97	0,723
17	GO	Santo Antônio do Descoberto	944,046	63.248	3.991,43	0,709
18	GO	Valparaíso de Goiás	60,525	132.982	5.595,23	0,795
19	GO	Vila Boa	1.060,170	4.735	14.588,56	0,674
20	MG	Buritiz	5.225,179	22.737	19.099,79	0,733
21	MG	Unai	8.447,098	77.575	16.776,38	0,812
22	DF	Brasília	5.787,784	2.570,160	50.438,46	0,844

Fig. 5 – Área, população, PIB e IDH. Fonte: IBGE e PNUD.

⁴³ Soma de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada região.

⁴⁴ O IDH é composto por indicadores que consideram longevidade, educação e renda.

⁴⁵ Censo IBGE 2010.

Por outro lado, há problemas graves, que unem as cidades metropolitanas em torno de agendas comuns. Em alguns casos, desafios como o “ordenamento urbano municipal”, têm desafiado as cidades a encontrarem respostas adequadas.

Brasília, por exemplo, mantém uma grande periferia dentro de seus limites territoriais e detém o título de cidade mais desigual do país. Embora haja esforços por parte do governo local no combate a invasões e parcelamentos ilegais do solo (inclusive há instrumentos de planejamento como o plano diretor de ordenamento territorial), o controle da expansão urbana ainda é um problema sem solução aparente. É um grande desafio implementar equipamentos e serviços em regiões administrativas que surgem da informalidade e que contam com baixo nível ou ausência de infraestrutura, além de limitações ambientais. Os parcelamentos do solo comprometem os recursos naturais, prejudicam a mobilidade urbana e agravam problemas de segurança pública.

Ao ultrapassar os limites administrativos do Distrito Federal, é possível encontrar periferias ainda mais pobres (periferia da periferia), com baixa oferta de serviços e infraestrutura. Grande parte da população residente nos municípios vizinhos depende do mercado de trabalho de Brasília, de bens e serviços oferecidos na capital. Por outro lado, os municípios goianos adjacentes representam opção possível de moradia para grande parte dos brasilienses e é proveniente de Goiás uma parte dos recursos hídricos necessária ao atendimento futuro dos moradores da capital (Reservatório de Corumbá IV).

Segundo dados da Codeplan (2003)⁴⁶, a região de alta polarização de Brasília corresponde aos municípios de Águas Lindas, Cidade Ocidental, Valparaíso, Luziânia, Novo Gama e Santo Antônio do Descoberto. É com esses municípios que ocorrem as maiores trocas e, portanto, neles devem ser concentrados esforços mais robustos.

Para se ter uma ideia, 70% dos moradores desses municípios que necessitaram de atendimento de saúde recorreram a Brasília⁴⁷. Já nos municípios mais distantes, esse percentual caiu para 20%. No que tange ao mercado de trabalho, do total de pessoas com alguma atividade remunerada, 36% trabalhavam na capital do país. Os moradores possuíam nível fundamental de

⁴⁶ Distrito Federal. Secretaria de Planejamento e Coordenação. **Brasília e sua região polarizada**: perfil socioeconômico e demográfico da população: relações entre o Distrito Federal e Entorno. Brasília: Codeplan, 2003.

⁴⁷ Idem.

educação, em sua maior parte, sendo empregados no setor terciário, sobretudo em serviços autônomos e no comércio. A renda *per capita*, na ocasião da pesquisa, era de menos de 1 salário mínimo vigente, enquanto em Brasília era de mais de 3. Portanto, um dos maiores desafios a ser enfrentado seria, de fato, o social.

A institucionalização da Região Metropolitana de Brasília traria outro importante desafio agregado, que seria o alcance conjunto das metas para redução de gases do efeito estufa.

Importante frisar que há importantes questões ambientais a serem enfrentadas por parte dos municípios goianos, como o fechamento dos depósitos de resíduos sólidos a céu aberto (lixões), além de questões atinentes ao uso e ocupação do solo, que possuem relação direta com a sustentabilidade da região, sobretudo quanto à gestão dos recursos hídricos e à preservação de nascentes e demais áreas de preservação permanente. Iniciativas, como o ZEE da Ride, permanecem sem definição.

Ainda não é possível saber de que forma essa agenda seria compartilhada com a governança interfederativa. Entretanto, o fato é que a região metropolitana deveria produzir respostas adequadas aos compromissos assumidos pelo país para redução da emissão de gases do efeito estufa.

Importante pontuar que os problemas climáticos, sobretudo a partir do crescente processo de urbanização mundial, que resultou no surgimento de grandes regiões metropolitanas e megacidades, motivaram a criação da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em 1992, e do seu braço executivo, a Conferência das Partes para a Mudança Climática (COPs). Durante a COP 21, realizada em Paris em 2015, os 197 países signatários, entre eles o Brasil, reconheceram que a mudança climática representa uma ameaça às sociedades humanas e às condições de vida, e chegaram a um consenso em torno dos esforços necessários à estabilização das concentrações de gases do efeito estufa na atmosfera, com a consequente limitação do aumento da temperatura em 1,5°C, em relação aos níveis pré-industriais.

Em estudo recente⁴⁸, foram relatadas importantes mudanças no clima da Ride e projetadas alterações climáticas com possíveis impactos futuros diretos na agricultura, na disponibilidade hídrica e na saúde.

⁴⁸ MENEZES, Leila Soraya, *et al.* **Mudanças climáticas no DF e na Ride**: detecção e projeções das mudanças climáticas para o Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno. Nota técnica

Nos últimos 50 anos, por exemplo, foi registrado aumento no número de dias com umidade relativa do ar abaixo de 30%, elevação da temperatura máxima e redução da amplitude térmica diária da região⁴⁹. As projeções futuras (2011-2040) indicam elevação da temperatura (1°C a 3°C) e redução das precipitações (-0.5mm/dia a -3.5mm/dia).

Os dados retratam desafios ambientais importantes a serem enfrentados pela governança interfederativa. Os recursos aplicados no desenvolvimento socioeconômico da região, nesse contexto, deveriam levar em conta, em um contexto metropolitano, os riscos climáticos e as medidas de mitigação de impactos. Deveriam contemplar, ainda, a formulação de plano de enfrentamento do aquecimento global, que favorecesse uma economia de baixa emissão de gases do efeito estufa, e outros aspectos importantes como uso racional das águas, tratamento de resíduos sólidos e ocupação ordenada do solo, a partir da aprovação do ZEE da região.

endereçada aos formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão. Brasília: Governo do Distrito Federal, Secretaria de Meio Ambiente, 2006.

⁴⁹ Diferença entre as temperaturas máximas e mínimas, registradas em determinado período de tempo.

IX – Conclusões

As discussões sobre regionalização induzem uma importante discussão, relativa à organização federativa brasileira. De um lado, há centenas de municípios pouco populosos⁵⁰ no país, com severas dificuldades financeiras, mas que fazem parte da Federação. De outro, regiões metropolitanas que concentram milhões de pessoas e ocupam porções consideráveis do território, mas que não fazem parte da Federação e, por essa razão, não dispõem de representação política.

O fato é que as regiões metropolitanas são uma realidade que independe de sua institucionalização formal. As relações que a presidem vão continuar existindo com ou sem seu reconhecimento jurídico.

Embora seja incerta a conversão da MP nº 862/2018 em lei, devido a dificuldades de articulação política entre Brasília e Goiás, a influência da capital sobre os municípios vizinhos e as relações metropolitanas continuarão. Os importantes desafios que envolvem a região não só permanecerão como serão, certamente, agravados.

As experiências discutidas demonstram que a ausência de instituição metropolitana formal não impede a adoção de iniciativas intergovernamentais para o enfrentamento de problemas comuns, no entanto tais iniciativas não se mostram capazes de enfrentar os desafios crescentes da metropolização. O consorciamento municipal e a instituição de fundos específicos para a execução de projetos de interesse comum têm apresentado resultados, porém muito aquém do necessário.

A instituição da Ride, a celebração de consórcios e termos de cooperação não foram capazes de produzir avanços significativos no enfrentamento de problemas comuns observados na região de influência de Brasília. Com a aprovação do Estatuto da MetrÓpole, abriram-se possibilidades; entretanto, é preciso compreender que o alcance de bons resultados está vinculado, em grande medida, à capacidade de articulação e comprometimento dos agentes políticos e ao alcance de um equilíbrio entre as instâncias estaduais e locais, sobretudo na definição de arranjos institucionais que contemplem todos os

⁵⁰ Segundo os indicadores sociais municipais, fornecidos pelo IBGE em 2000, no Brasil há 5.561 municípios, dos quais 4.074 (73%) possuem população inferior a 20.000 habitantes. Fonte: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm. Acesso em 20 mar. 2019.

atores envolvidos. O localismo deve dar lugar ao regionalismo, à cooperação financeira e técnica entre os entes e ao planejamento integrado.

Como vimos, muito do que foi estabelecido pelo Estatuto da Metrópole vinha sendo objeto de experiências por algumas regiões metropolitanas, com resultados importantes no enfrentamento de problemas comuns. Entretanto, a efetividade desse modelo de gestão interfederativa proposto, bem como sua capacidade prática para enfrentar os desafios crescentes da metropolização, dependem de acompanhamento e avaliações futuras. O que se pode afirmar é que a simples instituição de uma região metropolitana, desacompanhada de recursos, capacidade técnica e colaboração institucional, não é capaz de apresentar soluções adequadas.

A região metropolitana de Brasília, caso seja instituída, deve ter sua conformação territorial aprovada a partir de critérios técnicos, definidos pelo IBGE, ao englobar as cidades que possuem, de fato, relações metropolitanas com Brasília. Essa medida é importante para que não haja comprometimento ao seu correto funcionamento e ao alcance de resultados satisfatórios. Os municípios da região de alta polarização (Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso), sem dúvida, são aqueles que exercem mais trocas com Brasília, seja porque representam uma opção acessível de moradia aos brasilienses, seja porque carecem de serviços públicos e empregos localizados na capital.

Outro desafio importante compreende a criação de um fundo de desenvolvimento metropolitano, uma vez que os municípios da região possuem baixa capacidade de investimento e que o fundo nacional de desenvolvimento urbano, infelizmente, não foi aprovado. Disputas tributárias, que sempre marcaram a guerra fiscal entre Brasília e Goiás, certamente devem ser equacionadas para que não haja comprometimentos financeiros a ambos os parceiros, bem como aos mecanismos de solidariedade e de cooperação entre os entes federados.

A baixa capacidade de planejamento de municípios goianos da região é outro fator importante. Muito embora haja previsão de um plano integrado, o fato é que há necessidade de compatibilizar não somente os instrumentos de planejamento territorial e urbano dos entes integrantes da região, mas, ainda, os planos plurianuais, de sorte a evitar ações descoordenadas.

Além disso, o fato de haver planejamento não significa que os graves problemas da região serão enfrentados adequadamente. A experiência tem

demonstrado que grande parte do que se planeja não se executa. Embora Brasília tenha um plano diretor de ordenamento territorial, proliferam na capital parcelamentos irregulares do solo, que representam severas agressões ambientais, com reflexos na mobilidade, na violência urbana, na precariedade dos serviços de saúde, na disponibilidade hídrica, etc. Brasília é a unidade da federação que mais reproduziu a segregação socioespacial observada no país, havendo grandes diferenciações, tanto internas quanto em comparação aos municípios de alta polarização, muito embora tenha contado com vários instrumentos de planejamento ao longo de sua história. A criação da região metropolitana, nesse cenário, lança luz sobre esse debate, ou seja, sobre a capacidade da instância metropolitana, com suas limitações institucionais frente às autonomias estaduais e municipais, de planejar a ocupação e executar um plano de desenvolvimento socioeconômico para a região.

É importante que o plano de desenvolvimento urbano integrado concentre esforços na execução de medidas tendentes a descentralizar postos formais de trabalho, reduzindo, assim, a necessidade de um número tão expressivo de longas e exaustivas viagens de trabalhadores entre as cidades de alta polarização e Brasília. A definição de zonas de desenvolvimento industriais, de polos geradores de emprego e de parcelamentos do solo para fins urbanos, desse modo, devem obedecer a critérios regionais.

Por último, é fundamental a elaboração de um plano para enfrentamento dos desafios ambientais da região, que contemple aspectos como gestão de recursos hídricos, conservação de mananciais, parcelamento do solo, além de diretrizes para o cumprimento das metas de redução de gases do efeito estufa, conforme compromisso assumido pelo país junto aos organismos internacionais.

X – Referências bibliográficas

ALVES, Maria Abadia da Silva. Experiências internacionais em gestão metropolitana: três estudos de caso. *In*: Congresso Consad de Gestão Pública, 2, Brasília, 2013. **Painel** [...]. Disponível em:

<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/EXPERI%C3%84NCIAS-INTERNACIONAIS-EM-GEST%C3%83O-METROPOLITANA-TR%C3%84S-ESTUDOS-DE-CASO1.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.089/2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm Acesso em: 3 jun. 2019.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas no Brasil. *In*: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-44

CUNHA, Débora Ferreira da. Região Metropolitana: apenas uma estrutura territorial legalizada? *In*: Encontro Nacional da Anpege, 11, 2015, São Paulo. **Anais** [...]. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/20/562.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Planejamento e Coordena o. **Brasília e sua região polarizada**: perfil socioecon mico e demográfico da popula o: rela es entre o Distrito Federal e Entorno. Brasília: Codeplan, 2003.

DRUMOND, Maria Valeska Duarte; ANDRADE, Luiza Lobato. Governança na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *In*: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 69-86.

FERNANDES JÚNIOR, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan./jun. 2004. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/12/edesio.pdf. Acesso em: 7 mar. 2018.

HAMESTER, Paulo Rudolfo; VOLPI, Júlio Cesar; JOBIM, Gilda Franco. A região metropolitana de Porto Alegre. **Metr poles em Revista**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 33-40, out. 2001. Disponível em: http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/Mapoteca/REVISTAMetropolis_3.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. IBGE - Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677>. Acesso em: 7 mar. 2019.

FERNANDES JUNIOR, Dário Lisboa. O sistema gestor da região metropolitana de Belém. **Metrópoles em Revista**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 21-28, out. 2001. Disponível em: http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/Mapoteca/REVISTAMetropolis_3.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

MENEZES, Leila Soraya. *et al.* **Mudanças climáticas no DF e na Ride**: detecção e projeções das mudanças climáticas para o Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno. Nota técnica endereçada aos formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão. Brasília: Governo do Distrito Federal, Secretaria de Meio Ambiente, 2006.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar Estadual nº 88, de 12 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2006&num=88&tipo=LCP>. Acesso em: 3 jun. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar Estadual nº 89, de 12 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=89&ano=2006>. Acesso em: 3 jun. 2019.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Conceito e definição de cidades. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 77-100.

SAMPAIO, Cárita da Silva. *et al.* Arranjos institucionais de gestão metropolitana: o caso da RIDE-DF. *In*: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 233-252.

SANTOS, Milton. **A cidade como centro da região**: definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Progresso Editora, 1959.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2001.

SILVA, Anna Karina Vieira da; GOTTEMS, Leila Bernarda Donato. Análise do acesso das gestantes residentes na Ride-DF às maternidades públicas do DF. Codeplan: **Texto para discussão**, Brasília, n. 11, mar. 2016. Disponível em:

http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_11_An%C3%A1lise_do_Acesso_das_Gestantes_Residentes_na_Ride-DF_%C3%A0s_Maternidades_P%C3%BAblicas_do_DF.pdf. Acesso em: 27 mai. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Observatório das Metrôpoles**: território, coesão e governança democrática. Relatório de pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas; o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.