

ISSN 2238-2569

Revista Internacional de
Direito
Ambiental

19

JAN/ABR 2018

 Editora
PLENUM

ISSN 2238-2569

**Revista Internacional de
Direito Ambiental**

Classificação Qualis Capes B1

© REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL

EDITORA PLENUM LTDA
Caxias do Sul - RS - Brasil

Publicação quadrimestral de doutrina. Todos os direitos reservados à Editora Plenum Ltda. É vedada a reprodução parcial ou total sem citação da fonte.

Os conceitos emitidos nos trabalhos assinados são de responsabilidade dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R454 Revista Internacional de Direito Ambiental - Ano VII, n.19
(jan./abr. 2018). - Caxias do Sul, RS : Plenum,
2018.
336p.; 23cm.

N. 19 (2018) -
Quadrimestral
ISSN 2238-2569

1. Direito ambiental internacional. 2. Direito
internacional

CDU : 349.6:341

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental internacional	349.6:341
2. Direito internacional	341

Catalogação na fonte elaborada pelo Bibliotecário
Marcos Leandro Freitas Hübner - CRB 10/1253

Editoração eletrônica: Editora Plenum Ltda.
Distribuída em todo território nacional
Serviço de atendimento ao cliente: 54-3733-7447

DIREITO DA METRÓPOLE: COMENTÁRIOS CRÍTICOS AO ESTATUTO DA METRÓPOLE E AO PROJETO DE LEI DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO^{1 2}

LAW METROPOLIS: CRITICAL COMMENTS ON THE STATUS OF METROPOLIS AND THE PROJECT OF LAW OF THE METROPOLITAN REGION OF RIO DE JANEIRO

ARÍCIA FERNANDES CORREIA³

TALDEN FARIAS⁴

Navega, descobre tesouros,
mas não os tires do fundo do mar,
o lugar deles é lá.
(Fernando Pessoa)

SUMÁRIO: 1. Terra: planeta água - 2. Baía da Guanabara (de Guaná-Bara: seio do mar, em tupi-guarani) - 3. Oceanos: federalismo, regionalismo e metropolização - 4. As ondas do regionalismo metropolitano no Brasil: 4.1. Primeira onda; 4.2. Segunda onda; 4.3. Quando o “Grande Rio” virou “haule”; 4.4. Terceira onda - 5. Atlântico: 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil - 6. Águas: governança regional fluminense - 7. Encontro dos rios com o mar: ADIn nº 1.842/RJ: MRJ *versus* ERJ - 8. Terra à vista: 8.1. Pisando em terra firme: comentários críticos ao Estatuto

¹ Data de recebimento do artigo: 04.01.2018.

Datas de pareceres de aprovação: 17.01.2018 e 29.01.2018.

Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 07.02.2018.

² Este artigo aproveita os capítulos iniciais de outro, pretérito à promulgação/publicação do Estatuto da Metrópole, escrito pelos mesmos autores: CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. *Revista de Direito Ambiental*, v. 78, 2015.

³ Professora-Adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Doutora em Direito Público pela *Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne*. Doutora em Direito Público e Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Coordenadora do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC). Procuradora do Município do Rio de Janeiro.

⁴ Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com bolsa-sanduíche pela *Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne*. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Advogado. Professor da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: taldenfarias@gmail.com.

da Metr pole: 8.1.1. Estatuto da Cidade e Estatuto da Metr pole; 8.1.2. Unidades regionais urbanas; 8.1.3. Gestão plena; 8.1.4. Princípios de direito metropolitano; 8.1.5. Diretrizes da governança interfederativa metropolitana; 8.1.6. Instrumentos de gestão metropolitana - 8.2. Terra de São Sebastião: comentários críticos ao PL da RMRJ - 9. Navegar é preciso, viver não é preciso - Referências.

RESUMO: Os problemas urbanos avançaram os limites geográficos da Urbe e político-administrativos dos Municípios, transformando-se em metropolitanos. As antigas vilas se tornaram as metrópoles contemporâneas. O direito da cidade se converteu, paulatinamente, em direito da metrópole, embora o federalismo brasileiro não comporte uma quarta instância federativa metropolitana. Depois de quase quinze anos do Estatuto da Cidade, a União, a fim de fomentar o desenvolvimento regional e dar conta de uma governança intermunicipal para problemas que se tornaram supralocais e que não são exatamente estaduais, promulgou o Estatuto da Metr pole. O objetivo deste ensaio é verificar se o novo Estatuto da Metr pole (Lei Federal n  13.089/2015) e, mais especificamente, o Projeto de Lei de institui o da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PL n  10/2015 da ALERJ) atendem ao que preconizam *a melhor doutrina* nacional (Meirelles, Grau, Horta, Caffé) e estrangeira (Briffaut, Scott, Sassen, Berry, Horton), *a melhor pesquisa* (Regiões Metropolitanas, IPEA, 2013) e *a melhor decisão* (Adin n  1.842/RJ) relativas ao tema do aqui denominado Direito da Metr pole. Quanto ao que na prática se poderá aproveitar às unidades regionais urbanas (aglomera es urbanas e regiões metropolitanas), ao desenvolvimento urbano integrado, ao exercício compartilhado das fun es públicas de interesse comum e ao respeito às políticas setoriais que tematicamente já alcançavam a escala regional-metropolitana, s  a efetividade das normas, a vontade dos entes políticos e, qui , os movimentos de rua, poderão dizer no futuro.

PALAVRAS-CHAVE: direito da cidade; direito da metrópole; Estatuto da Metr pole; regionalismo metropolitano; região metropolitana; Rio de Janeiro.

ABSTRACT: Urban problems have advanced the geographic boundaries of the City and political-administrative, of the Municipalities, becoming metropolitan. The old villages have become the contemporary metropolises. The right of city became, gradually, in the right of the metropolitan, although the Brazilian federalism does not entail a fourth federative instance metropolitan. After nearly fifteen years of the City Statute, the Union, in order to promote regional development and to realize an inter-municipal governance for issues that have become supra-local and are not exactly state, enacted the Statute of Metropolis. The purpose of this test is to verify that the new Statute of the Metropolis (Federal Law n  13.089/2015) and, more specifically, the institution of Metropolitan Region of Rio de Janeiro (PL n  10/2015 of ALERJ) meet to recommending *the best national doctrine* (Meirelles, Degree, Horta, Caff ) and *foreign* (Briffaut, Scott, Sassen, Berry, Horton), *the best research* (Metropolitan Areas, IPEA, 2013) and *the*

best decision (Adin n. 1.842/RJ - STF) for the theme here called Law of Metropolis. As for what in practice it can take advantage of the urban regional units (conurbations and metropolitan areas), the integrated urban development, the shared exercise of public functions of common interest and the respect to sectoral policies thematically already reached the regional-metropolitan scale, only the effectiveness of the rules, the will of the political entities and, perhaps, the street movements, may say in the future.

KEYWORDS: right to the city; law metropolis; status of metropolis; metropolitan regionalism; metropolitan region of Rio de Janeiro.

1. TERRA: PLANETA ÁGUA

Segundo Jacquot e Priet, autoridades francesas em matéria de Direito do Urbanismo, o conceito de cidade, sozinho, não dá mais conta do fenômeno urbano. Este estende sua influência bem além dos limites da cidade tradicional e de seu entorno, convidando os urbanistas a alargar seu horizonte.⁵

As antigas vilas se transformaram nas metrópoles contemporâneas. As cidades, depois de intensa urbanização e explosão demográfica dos últimos séculos, tornando o mundo mais urbano que rural, se transformaram em metrópoles, “*metapolis*”, que significa “para além da cidade” (ASHER, 1995), megalópoles, quiçá, um dia, a *ecumenópolis de Dioxiadis (1975)*⁶ ou o *Planet Slum (Planeta Favela)*, de Mike Davis (2007), pelo menos, neste caso, para aqueles que não conseguirem usufruir dos bônus da metropolização e aos quais sejam sempre impostos apenas seus ônus.

Ao mesmo tempo em que o mundo se converteu numa pequena aldeia - a aldeia global (MCLUHAN, 1962) - ou numa cidade global (SASSEN, 2004) -, os conflitos urbanos, elevados à máxima potência e espalhados para além das cidades, se tornaram comuns em todas as metrópoles de um Planeta globalizado, ligado em redes, de uma sociedade de informação (CASTELLS, 1999). O metropolitano superou (e absorveu) o urbano. O Direito da Cidade (LEFEBVRÈ, 2004) se converteu em Direito da Metrôpole.

A metrôpole *high-tech*, plugada, antenada (digo, conectada via *Wi-Fi*) do mundo de hoje apresenta, todavia, mazelas medievais, como a falta de saneamento básico e de água potável.

⁵ Le concept de ville ne rend donc pas compte a lui seul du phénomène urbain. Celui-ci étend son influence bien au-delà des limites de la cité traditionnelle et de sa banlieue, invitant les urbanistes à élargir leur horizon. (JACQUOT, Henri. et PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 6. ed. Paris: Dalloz, 2008. p. 3 - tradução livre).

⁶ Dioxiadis, o mesmo arquiteto e urbanista que elaborou o Plano Dioxiadis para a Cidade do Rio de Janeiro, em inglês, e que veio a ser engavetado nos escaninhos da burocracia, forjou, em 1975, um conceito sobre a cidade do futuro ou ecumenópolis: as cidades transformar-se-iam em megalópoles até alcançarem a urbanização dos continentes e finalmente a cidade de Anthropos (o Homem): Ecumenópolis. (DIOXIADIS, 1975).

A crise econômica e o processo de desconcentração industrial registrado a partir da década de 1980 tornaram as Regiões Metropolitanas brasileiras os *loci* mais notáveis da segregação espacial, exclusão social e miséria. Pode-se mesmo dizer que, em função de fenômenos como desemprego em massa, exclusão social crescente e violência urbana, *a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana*. As Regiões Metropolitanas concentram, de maneira paradoxal, a produção simultânea de desenvolvimento econômico e desigualdade social, riqueza e miséria, sofisticação tecnológica e degradação ambiental (GOUVÊA, 2009, p. 47).

num espaço urbano cujo traçado concreto, paradoxalmente, se dá pelos desenhos abstratos do capital, que remodela a cidade, a metrópole, a megalópole, em função de seus interesses (HARVEY, 2006), sem se preocupar em torná-la menos iníqua.

Em pleno século XXI, as favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não dispõem de sistema de esgotamento sanitário.

2. BAÍA DA GUANABARA (DE GUANÁ-BARA: SEIO DO MAR, EM TUPI-GUARANI)

Com efeito, a boa qualidade de vida de países do Primeiro Mundo e a má, de outros, como a África, “cabem” na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Essa é uma das conclusões que se pode extrair da aferição do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) concebido pelo Instituto de Economia Aplicada (RIBEIRO, 2013) e destinado a mensurar o desenvolvimento não apenas sob uma perspectiva individual, como no caso exemplar do Índice de Desenvolvimento Humano criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen (SEN, 2010),⁷ mas, também, coletivo, urbano, neste caso, metropolitano.

Fundada em 1975, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, hoje formada por Municípios que se localizam ao longo (e para o interior) do entorno da Baía de Guanabara - Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis, Guapimirim, Itaboraí, Niterói, Magé, Maricá, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João do Meriti, Seropédica, Mesquita, Tanguá, Itaguaí e Japeri - apresenta uma profunda desigualdade intrametropolitana, que faz conviverem no espaço territorial de uma mesma unidade regional Municípios como a Capital, o Rio de Janeiro, Patrimônio Cultural da Humanidade⁸ (título que se concentra, em sua maioria, em sítios de países de

⁷ Amartya Sen, laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1998, defende que o desenvolvimento não se mede pelo Produto Interno Bruto - cujo incremento, em tempos de globalização econômica, não livrou os países ricos de mazelas tais como a fome e a segregação espacial -, mas pelas liberdades que são conferidas a seus cidadãos.

⁸ No ano de 2012, o Comitê do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) aprovou o ingresso do Rio de Janeiro na Lista do Patrimônio Mundial,

Primeiro Mundo), com Japeri, afamada por ocupar uma das piores posições no ranking do IDHM das cidades brasileiras (correspondente, *mutatis mutandis*, ao IDH dos menos desenvolvidos países africanos),⁹ sem que em relação a ambas se vislumbrem políticas públicas metropolitanas de cooperação, senão uma profunda distância, não espacial, mas econômica, social e cultural. É nesse sentido que se afirma que a boa qualidade de vida de países do Primeiro Mundo e a má, de outros, como na África, “cabem” na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Credita-se grande responsabilidade por essa desigualdade intrametropolitana à ausência do que se convencionou chamar “governança metropolitana” centralizada e exclusiva, hábil a articular os interesses - e partilhar as vicissitudes - de todos os Entes Federativos que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), em relação à qual, por razões históricas, a Metrôpole acabou se “isolando”.

A extinção da Fundação para o Desenvolvimento Regional do Rio de Janeiro (FUNDREM), em 1989, órgão metropolitano centralizado encarregado do planejamento e da execução de políticas públicas regionais e do tratamento sistêmico das informações metropolitanas, quase debutante, legou para a RMRJ arranjos institucionais pulverizados, segmentados e “temáticos”, incapazes (em tese)¹⁰ de coordenar a execução das políticas públicas de interesse comum da Região.

Nesse sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal (Adin nº 1982/RJ - STF), proferida em 2014, segundo a qual o tema do “saneamento básico” (de que o esgotamento sanitário é uma das espécies) deverá ser objeto de um modelo de governança em que Estados e Municípios Metropolitanos compartilhem decisões, reinseriu na agenda governamental a discussão acerca da necessidade ou não de uma instância

na categoria de paisagem cultural, em razão do cenário urbano excepcional da cidade, constituído por elementos naturais que moldam e inspiram seu desenvolvimento: desde a entrada da Baía de Guanabara, aos Morros do Pão de Açúcar, passando pela enseada de Botafogo e a orla de Copacabana até alcançar os pontos mais altos das montanhas do Parque Nacional da Tijuca. A escolha se deu durante a 36ª Reunião do Comitê do Patrimônio Mundial da Unesco (36ª WHC), que ocorreu em São Petersburgo, na Rússia.

⁹ De acordo com o *Mapa do Desenvolvimento Humano no Brasil*, elaborado em 2013 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Japeri, apesar de ter subido no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), num levantamento de vários indicadores dos Censos de 2010 de todos os Municípios brasileiros, ocupa, no Estado do Rio de Janeiro, a 83ª posição e, no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a penúltima posição, “ganhando” apenas de Tanguá. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

¹⁰ Ribeiro (2008) cuida da falta de governança regional no âmbito de regiões metropolitanas como um “fetichismo institucional”, como se os problemas fossem resolvidos a partir das instituições. *Pode-se mesmo questionar, num sistema “departamentalizado” como o da Administração Pública Brasileira, se nosso problema é a falta ou é o excesso de governança [...] Inequivocamente, os Municípios conurbados já poderiam se valer - e continuarão podendo fazê-lo depois do Estatuto da Metrôpole - de outros instrumentos de gestão concertada, como, por exemplo, por meio dos consórcios intermunicipais. Um paralelo entre estes e as regiões metropolitanas fica, todavia, para uma próxima oportunidade.*

centralizada de gestão regional, vertical (compulsória), sobre unidades regionais urbanas fluminenses: a região metropolitana do Rio de Janeiro e a aglomeração urbana da região dos lagos do Estado. Fez mais: a decisão inferiu do texto constitucional uma nova categoria de interesse - o metropolitano -, bem como disciplinou elementos relacionados à composição de vontade metropolitana e à estrutura institucional de que deve se valer para impô-la, representando verdadeiro novo paradigma em matéria de distribuição de competências no âmbito do federalismo brasileiro.

Um pouco antes, no ano de 2013, em comemoração antecipada aos 40 anos de criação das primeiras regiões metropolitanas do país, o Instituto de Economia Aplicada - IPEA publicou uma pesquisa na qual dispunha de um *ranking* segundo o qual se escalonavam aquelas que dispunham da estrutura que aprioristicamente reputaram a ideal e que, segundo este ideário, deveriam dispor de elementos básicos, tais como, entre outros, governança metropolitana consolidada, plano de desenvolvimento integrado e dotação de recursos orçamentários que lhe tivessem sido destinados por todos os seus membros integrantes, tendo a RMRJ alcançado uma posição pífia.

No ano seguinte, 2015, promulgou-se/publicou-se o Estatuto da Metrópole, voltado justamente a estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum, disciplinando as unidades regionais urbanas, suas razões de existência jurídico-constitucionais, seus princípios, seus instrumentos de governança e de desenvolvimento urbano integrado.

No mesmo ano, o Executivo Estadual enviou à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 10/2015, tentando dar cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal, ao recriar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), justificando que o objetivo seria o de dar cabo das principais condições de consolidação de uma política pública metropolitana no âmbito fluminense.

Em vista disso, o presente trabalho se propõe a analisar, a partir de uma pesquisa bibliográfica no campo dos direitos constitucional, administrativo e da cidade, com aportes da ciência política e da geografia, se o PLC da RMRJ e o Estatuto da Metrópole (EM) atendem: (a) à *melhor doutrina* nacional e estrangeira em matéria de fomento ao desenvolvimento integrado regional; (b) à *melhor pesquisa* nacional sobre regiões metropolitanas dos últimos tempos; e (c) à *melhor decisão* do Supremo Tribunal Federal sobre o tema metropolitano, que serão examinadas no âmbito deste ensaio.¹¹

Por fim, apontar-se-ão, por meio de comentários aos preceitos normativos do EM e do PLC da RMRJ, alguns caminhos hermenêuticos que garantam a efetividade do Estatuto da Metrópole, ainda que esteja longe do intérprete tradicional do federalismo

¹¹ O critério de definição da melhor doutrina, pesquisa e decisão pode ser considerado o daquelas que mais influenciaram a construção de uma nova fase do regionalismo metropolitano brasileiro.

brasileiro qualquer intenção de modificar a sistematização da divisão de competências que a doutrina já lhe conferiu e mais distante ainda a boa vontade hermenêutica daqueles que preferem concentrar - e não compartilhar - o poder.

3. OCEANOS: FEDERALISMO, REGIONALISMO E METROPOLIZAÇÃO

“A globalização encurtou distâncias e distribuiu tecnologia e, também, riquezas em escala global, mas não diminuiu os flagelos urbanos, tampouco arrefeceu, se não acirrou, os fenômenos da segregação espacial, de há muitos anos qualificada pela *gentrificação*, e da exclusão urbana”. (CORREIA; FARIAS, 2013. p. 15). Neste viés, a regionalização passou a encará-los sob uma perspectiva territorial, social e econômica mais dilargada: a cidade-polo virou metrópole e suas vizinhas, cidades-satélite; o policentrismo metropolitano se espalhou pela Europa, a ponto de se falar em *metápole* ou *cidade-região* - o metropolitano superou (e absorveu) o urbano.¹²

Segundo estudos da Organização das Nações Unidas, em 2050, 89% da população da América Latina viverá em cidades;¹³ destas, a maior parte estará concentrada em Regiões Metropolitanas, dividindo problemas em escala regional para cidades que, muitas das vezes, mal dispõem de ferramentas locais e recursos mínimos de sobrevivência, reféns que são dos repasses de recursos federais. A nova configuração territorial das grandes cidades - e de muitas daquelas que dela dependem para garantir o melhor exercício do direito à cidade pelos cidadãos - impõe uma visão talvez menos “provincial” da cidade: uma perspectiva de escala regional, uma modificação do mapa no qual se indexam as questões urbanísticas de sempre: circulação, habitação, trabalho e lazer,¹⁴ bem como as que sofreram a influência da necessidade de sustentabilidade não só ambiental, mas também social: meio ambiente ecologicamente equilibrado (gestão integrada de resíduos sólidos, energias renováveis, agenda verde), mas, também, qualidade de vida (saúde, educação, trabalho).

¹² No Informe Mundial de Assentamentos Humanos de 2013, elaborado pela UNI-Habitat, apontam-se, como tendências do regionalismo, novas conturbações de megalópoles sob três modalidades diversas: as megaregiões, os corredores urbanos e as cidades-região. (Informe Mundial sobre Asentamientos 2013. Disponível em: <<http://www.onuhabitat.org>>. Acesso em: 07 nov. 2013).

¹³ Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Disponível em: <<http://www.onuhabitat.org>>. Acesso em: 07 nov. 2013.

¹⁴ Considerada um dos documentos embrionários do Urbanismo, a Carta de Atenas listava como funções da Cidade apenas quatro: habitação, trabalho, circulação e lazer. Hoje, por meio do Índice de Bem-Estar Humano (IBEU), concebido pelo o INCT Observatório das Metrôpoles, é possível analisar novos indicadores urbanos, tais quais, de mobilidade, condições ambientais, condições habitacionais, prestação de serviços coletivos e infraestrutura em grandes aglomerados urbanos, como no caso das metrôpoles brasileiras.

O direito a cidades sustentáveis¹⁵ já desponta como um interesse difuso, titularizado pelas presentes e futuras gerações. A respeito do assunto, Herman Benjamin defende que:

A ecologização do texto constitucional traz um certo saber herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista - temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo) prisioneira de traços utópicos - do nós-todos-em-favor-do-planeta. Nessa, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico *welfarista* (o conjunto de cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) para agregar, na mesma vala de obrigados, sujeitos públicos e privados, reunidos numa clara, mas constitucionalmente legitimada, confusão de posições jurídicas; finalmente, e em consequência disso tudo, o rigoroso adversarismo, a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmos, transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém ou algo (2008, p. 58).

Segundo Scott (2012, p. 12),

o regionalismo se refere ao processo nacional de descentralização e aos processos subnacionais de reconstrução de regiões com o propósito, entre outras coisas, de melhorar a efetividade e a “responsividade” da governança. Com a regionalização, objetivos ambiciosos e potencialmente conflitantes de democratização, competitividade econômica, sustentabilidade ambiental e equidade social estão sendo alcançados.

O Regionalismo é uma nova tendência existente na relação entre espaço e poder, de forma que o Estado possa se reorganizar para tratar de questões regionais, sem que se crie um novo ente federativo, porquanto seja a Região desprovida de autonomia política e financeira, a não ser administrativa, podendo se manifestar sob diversas modalidades: I) como um *médium* entre o Estado Unitário e o Federal, II) como um bloco de Estados que compartilham interesses econômicos e sociais comuns (as macrorregiões, como no caso da União Europeia) e que se institucionalizam e se imbricam mutuamente ou III) como um entrelaçar de interesses territoriais sob um novo caráter, dito regional, de forma interestadual ou supralocal (as microrregiões em sentido lato), sem a conotação

¹⁵ Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001):

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]

de um novo ente federativo, senão de uma nova instância administrativa compartilhada entre entes diversos. É nesta categoria que se encontram as Regiões Metropolitanas.

É como se o Regionalismo apresentasse novas perspectivas ao próprio conceito de Federalismo - e não, necessariamente, uma antítese ao localismo (BRIFFAULT, 2013) - para além de suas características clássicas de repartição de competências, participação da vontade regional na nacional e autonomia política, administrativa e financeira dos entes federativos. Ele pode gerar, na primeira modalidade descrita, um Estado Unitário descentralizado regionalmente; na segunda, uma união de Estados soberanos que não apenas se somam, como nas Confederações, mas que se entrelaçam em interesses econômicos, normas jurídicas e instâncias decisórias comuns, como no caso exemplar da União Europeia (SCHIRM);^{16 17} e, na terceira, uma região metropolitana, formada por entidades “subnacionais” ou intraestaduais, que se qualificam territorialmente, em função da conurbação de cidades, por interesses que superam o urbano e encontram o metropolitano, de ordem econômica, social ou cultural comuns. Esta é a modalidade de regionalismo de que ora se ocupa este ensaio: o “regionalismo metropolitano”, por assim dizer.

Em estudo acerca das cidades-região estadunidenses e do fenômeno do “regionalismo metropolitano”, Brenner (2002) entende que:

A explosão atual de debates sobre a cooperação metropolitana não representa um movimento em direção a um suposto “novo regionalismo”, mas sim uma “nova política de escala”, em que o local, o nível estadual e as instituições federais e atores, bem como os movimentos sociais locais, estão lutando para se ajustar a diversos processos de reestruturação que são padrões herdados da organização territorial e de escala dentro das principais cidades-regiões dos Estados Unidos.¹⁸

¹⁶ Schirm (2002) argumenta que esse novo regionalismo é essencialmente o resultado do impacto da globalização nas políticas domésticas.

¹⁷ “Regionalization is a long-term process of integrating the economies of certain countries and the region by intensifying and deepening their economic relations (as well as social, cultural and political), which leads to the formation of highly interdependent, regional system” (RZEPKA, 2014, p. 191) A regionalização é um processo de longo prazo de integrar as economias de certos países e da região, intensificando e aprofundando as suas relações econômicas (bem como sociais, culturais e políticas), o que leva à formação de sistema altamente interdependentes, um sistema regional. Tradução livre.

¹⁸ “[...] the current explosion of debates on metropolitan cooperation represents not a movement towards a putative “new regionalism” but rather a “new politics of scale” in which local, state-level and federal institutions and actors, as well as local social movements, are struggling to adjust to diverse restructuring processes that are unsettling inherited patterns of territorial and scalar organization within major US city-regions.” (tradução livre).

Em pesquisa acerca dos diversos modelos europeus de governança metropolitana, Garson (2010) fez uma categorização de três escolas: I) a *Escola da Reforma* (das décadas de 60 e 70), em que o Estado estimulava as capacidades territoriais de escala de ação política metropolitana, inclusive garantindo eleições diretas e competências significativas para as instituições metropolitanas, as quais, bem por força dessa forte e concentrada legitimação política, acabaram sendo atacadas por governos centrais e locais; II) a *Escola da Escolha Pública (Public Choice)*, da década de 80, caracterizada por: a) uma fragmentação institucional virtuosa, na medida em que a qualificação territorial se dava em função de escolhas próprias dos entes interessados e contingentes, de forma a não se obter a cooperação por imposição, senão pela vontade livre dos entes (*public choice*), daí sua matriz liberal; b) Municípios com mais autonomia e competências quase absolutas em matéria de gestão territorial, c) nomeação de autoridades metropolitanas só para gestão conjunta, a partir da decisão colegial e voluntária dos próprios Municípios, que teve (a Escola) como principais defeitos: um investimento público excessivo e disperso, porquanto não integrado e a “guetização” dos problemas sociais ou as fortes externalidades negativas; e c) a *Escola do Novo Regionalismo (New Regionalism School)*, da década de 90, que procurou integrar a virtude dos modelos de reforma institucional (centralista) com as da *public choice* (autonomista), mediante reconhecimento de(o)(a): a) policentrismo dos sistemas metropolitanos; b) interdependência entre territórios intrametropolitanos; c) necessidade de estratégias coordenadas de planejamento e ação, com vistas ao desenvolvimento (SCHIRM, 2002); d) disponibilidade conjunta de estruturas de coordenação vertical (agências setoriais, p. ex.) e horizontal (parcerias, p. ex.); e) inclusão de diferentes atores com formas consensuais, cooperantes e multirresponsáveis; f) um novo conceito sócio-político: o de governança e g) sob permanente monitorização e “*accountability*”.

O Novo Regionalismo - que “reconhece a necessidade de reformas institucionais, sobretudo para as escalas supramunicipais, em franca necessidade de pensamento integrado e estratégico, mas por outro lado defende soluções flexíveis e adaptáveis, em processos semi-institucionalizados” (RIBEIRO, 2008, p. 47) - pode contribuir, então, para um novo Federalismo, que conjugue estruturas de coordenação horizontal e mecanismos interfederativos de cooperação, seja por meio de convênios simples ou de consórcios públicos de cooperação, v.g., com instâncias de coordenação vertical das entidades federativas, como no exemplo das Associações Públicas¹⁹ e das próprias

¹⁹ A Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005) autoriza que entes federativos diversos constituam, mediante assinatura de protocolo de intenções e aprovação de leis autorizativas dos entes convenientes para a celebração de contrato de consórcio público, pessoas jurídicas revestidas da personalidade de associações públicas que, por ficção legal, passam a ocupar a Administração Indireta de todos os entes consorciados.

Regiões Metropolitanas, ora em relevo, tudo de forma a se buscar a resolução de problemas que extrapolam os limites da cidade e se enveredam para Municípios ou Estados contíguos (geográfica ou funcionalmente), e cuja solução, sob o ponto de vista da eficácia, eficiência e economicidade, depende da união qualificada dessa nova região territorialmente definida, do planejamento regional das ações a serem tomadas e muitas vezes da gestão compartilhada de serviços públicos (CORREIA; FARIAS, 2013).²⁰

Aliás, é essa uma das hipóteses de que se vai cuidar em relação à já mencionada decisão do Supremo Tribunal Federal e sua contribuição para o tema do federalismo e do regionalismo urbano brasileiros. Para tal, mister que se navegue doravante só *pelo e a partir do Atlântico...*

4. AS ONDAS DO REGIONALISMO METROPOLITANO NO BRASIL

A expressão “região metropolitana” surgiu na Constituição Federal de 1967, cujo art. 164 estabelecia que “A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer Regiões Metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica” - dispositivo esse que foi mantido pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 sem praticamente qualquer alteração.

Observe-se, todavia, que o regionalismo, no Brasil, na década de 70, apresentava duas facetas: enquanto o desenvolvimento regional corrigia insuficiências de áreas críticas (Norte e Nordeste), afetadas pela desigualdade em relação a regiões brasileiras mais prósperas (Sudeste e Sul), com vistas ao respectivo crescimento econômico, a região metropolitana “nasceu de inspiração diversa. Não decorre das carências do subdesenvolvimento, mas, ao contrário, pode-se dizer que é fruto do desenvolvimento, da industrialização e da explosão demográfica” (HORTA, 1975, p. 34). Foi no contexto deste segundo tipo de regionalismo, o de serviços - que ora denominamos regionalismo urbano ou metropolitano - que se previu, no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a possibilidade de criação das Regiões Metropolitanas.

²⁰ Em estudo acerca das cidades-região estadunidenses e do fenômeno do “*regionalism metropolitan*”, como o denomina, Brenner (2002) entende, todavia, que “the current explosion of debates on metropolitan cooperation represents not a movement towards a putative ‘new regionalism’ but rather a ‘new politics of scale’ in which local, state-level and federal institutions and actors, as well as local social movements, are struggling to adjust to diverse restructuring processes that are unsettling inherited patterns of territorial and scalar organization within major US city-regions.” (a explosão atual de debates sobre a cooperação metropolitana não representa um movimento em direção a um suposto “*novo regionalismo*”, mas sim uma “*nova política de escala*”, em que o local, o nível estadual e as instituições federais e atores, bem como os movimentos sociais locais, estão lutando para se ajustar a diversos processos de reestruturação que são padrões herdados da organização territorial e de escala dentro das principais cidades- regiões dos Estados Unidos - tradução livre).

4.1. Primeira onda

Criadas pela Lei Federal nº 14/1973, as primeiras Regiões Metropolitanas Brasileiras²¹ - cuja evolução histórico-constitucional e decomposição analítica do respectivo conceito já mereceram estudo anterior (CORREIA; FARIAS, 2013) - pegaram a primeira onda do regionalismo voltado para o planejamento das cidades que, à época da forte industrialização e do movimento migratório *campo-cidade*, se tornaram verdadeiras metrópoles, demograficamente adensadas, porém desprovidas da infraestrutura necessária a atender sua desenfreada expansão. A lei também elencou, em relação pretensamente fechada (mas que o tempo provou, não exaustiva), quais seriam os serviços comuns de interesse metropolitano.²²

De toda forma, criadas pela União, que teria, em tese, a tarefa de “homogeneizar” o planejamento das novas metrópoles e de suas expansões, a lei nacional induziu à formação de um modelo, a princípio, unívoco, de gestão metropolitana: conselhos - consultivo e deliberativo -, órgão e fundo metropolitanos, sem qualquer laivo de participação popular, absenteísmo este próprio à época ditatorial em que concebidas.

Note-se que, todavia, a Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, não instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É que, por força da evolução jurídica peculiar da cidade do Rio de Janeiro, com a transferência da capital da República do Rio de Janeiro para o Distrito Federal, em 1960, passa o “Rio de Janeiro a exercer, no contexto nacional, um papel singular: o de estado e capital simultaneamente” (MARAFON, 2011, p. 23), o que, pela dicção constitucional, impedia a formação da região metropolitana do Estado, a se formar por capital e Municípios vizinhos, porquanto fossem círculos de igual diâmetro... Apenas com o advento da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, operada com o advento da Lei Complementar

²¹ A Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, instituiu, do ponto de vista jurídico, as primeiras 8 (oito) Regiões Metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, prevendo dois órgãos metropolitanos: o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo, os quais deveriam ser criados por lei estadual (art. 2º), muito embora suas funções já estivessem centralizadamente definidas pelo legislador federal/nacional.

²² Lei Complementar Federal nº 14/1973:

Art. 5º Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

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.

Federal nº 20/1974, e o retorno do Rio de Janeiro à condição de capital do Estado em 1975,²³ foi possível a instituição, em seu artigo 19, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro^{24 25 26} e, em seus artigos 19 e 21, respectivamente, da Fundação para o Desenvolvimento Regional do Rio de Janeiro (FUNDREM) e do fundo contábil destinado ao custeio da execução de projetos metropolitanos fluminenses.²⁷

Atrelado ao Estado Militar que as criara, o modelo de gestão metropolitana centralizada - concentrando num único órgão todas as matérias que então se entendiam como funções públicas de interesse comum (saneamento, transportes, poluição) - e desprovida de participação democrática sofreu do estigma do autoritarismo do Estado que o concebeu, entrando em certo declínio na década seguinte. A criação vertical e compulsória das Regiões Metropolitanas, sem o necessário diálogo com os Estados e Municípios, gerou um distanciamento entre os entes federativos e as políticas metropolitanas, o que se refletiu na qualidade dos serviços prestados nessa escala e fomentou o tratamento fragmentado e setorial das questões metropolitanas.

4.2. Segunda onda

O processo de redemocratização do país e a nova Política Urbana instituída pela Constituição de 1988 produziu uma segunda onda de surgimento de novas Regiões

²³ Lei Complementar nº 20/1974:

Art. 8º Os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passarão a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975.
Parágrafo único. A Cidade do Rio de Janeiro será a Capital do Estado.

²⁴ Lei Complementar nº 20/1974:

Art. 19. Fica estabelecida, na forma do art. 164 da Constituição, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
Parágrafo único. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro constitui-se dos seguintes Municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba.

²⁵ Seguiu-se a seguinte legislação estadual: Decreto-Lei Estadual nº 14 de 15 de Março de 1975, que autorizou a instituição da FUNDREM, Decreto-Lei Estadual nº 18, de 15 de março de 1975, que aprovou os estatutos para a FUNDREM e Decreto-Lei Estadual nº 13, de 15 de março de 1975, que criou os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMRJ.

²⁶ Ao longo do tempo, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro sofreu uma série de alterações, por intermédio das Leis Complementares nº 64/1990, 87/1997, 97/2001, 105/2002, 130/2009 e 133/2009.

²⁷ Lei Complementar nº 20/1974:

Art. 21. É criado o fundo contábil para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a Região.

Parágrafo único. O Fundo será constituído de:

I - recursos de natureza orçamentária e extraorçamentária, que lhe forem destinados pelo Governo federal, mediante apresentação de planejamento adequado;

II - produto de operações de crédito internas e externas, observada a legislação federal pertinente;

III - parcela dos recursos a que se refere o art. 24, para destinação aos serviços comuns da Região Metropolitana;

IV - recursos de outras fontes, internas e externas.

Metropolitanas no Brasil, a partir de então a serem criadas pelos Estados-Membros, o que permitiria o respeito às suas singularidades.²⁸

A nova ordem constitucional manteve, todavia, a criação unilateral das Regiões Metropolitanas - desta feita, pelos Estados-Membros -, sem possibilidade de participação da vontade local na regional, pelo menos por ocasião do processo legislativo.²⁹

Pode-se dizer que, na segunda onda do regionalismo urbano no Brasil, em parte devido às conquistas do Municipalismo - que gerou uma desconfiança, nos Municípios alçados à condição de Entes Federativos, de que a Região Metropolitana poderia significar um novo concorrente na (eterna) disputa por poder político - a forma de conceber o modelo ideal de gestão metropolitana mudou: não mais um órgão só a tratar de todas as questões metropolitanas, mas a afetação destas a órgãos/entidades especializados em temas metropolitanos, “pulverizando” e “setorizando”, assim, a gestão metropolitana.

4.3. Quando o “Grande Rio” virou “haule”

Extinta em 1989,³⁰ porém, aquela fundação metropolitana fluminense dedicada a coordenar as políticas públicas metropolitanas, a articular os interesses políticos de governantes de diferentes matizes ideológicas e a sistematizar valiosas informações de escala metropolitana, nunca mais veio a ser substituída por um órgão metropolitano unívoco. O “Grande Rio” virou “haule”: um estranho, pelo menos em relação às grandes metrópoles brasileiras, que surfaram a segunda onda do regionalismo metropolitano - com a pulverização institucional do tratamento das questões metropolitanas - junto com a consolidação do órgão metropolitano uno encarregado, ao menos em tese, de coordená-las.

Observe-se que também o Fundo Metropolitano da RMRJ, que deveria financiar os projetos de magnitude regional, veio a ser extinto, sem que se tenha notícia ao certo da destinação de seus recursos.³¹

4.4. Terceira onda

As primeiras décadas do novo milênio parecem anunciar um novo horizonte para as Regiões Metropolitanas brasileiras, agora mais maduras, seja pela ampliação -

²⁸ A Constituição Federal de 1988 dispõe, no § 3º do art. 25, que “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

²⁹ Verificar-se-á que o Estatuto da Metrópole busca mitigar esse déficit de participação.

³⁰ O Decreto Estadual nº 13.110, de 27 de janeiro de 1989, extinguiu a FUNDREM.

³¹ Segundo entendimento ventilado numa das reuniões do Comitê Metropolitano, de que irá se tratar mais adiante, realizada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2012, a Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de Dezembro de 1997, teria extinto o referido fundo metropolitano de maneira tácita. A matéria merece, todavia, um estudo próprio.

espacial, das unidades regionais, cujas migrações passaram a ser intrametropolitanas,³² e conteudística, relativas às matérias de interesse metropolitano -, seja pelo fenômeno da globalização, que, na redução do binômio *espaço-tempo* (HARVEY, 1993), deixou nítidas as mazelas comuns às metrópoles de todo o mundo: (i) mobilidade urbana, aquecimento global, violência urbana, denúncia ao pacto intergeracional pelo meio ambiente não saudável - agendas mundiais, agendas nacionais, agendas metropolitanas.

No Brasil,³³ atualmente, o resgate do “discurso metropolitano” pode ser comprovado: I) por uma série de pesquisas dedicadas ao tema, junto a instituições voltadas para a questão urbana, como o Observatório das Metrópoles e o Instituto de Economia Aplicada (IPEA); II) no Judiciário, pelo julgamento, ainda recente, da Adin nº 1842/RJ e III) no Legislativo, pela publicação do Estatuto da Metrópole, o que se verá mais adiante, não sem que antes se faça um passeio digressivo pelo “Atlântico”.

5. ATLÂNTICO: 40 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Foi justamente diante desse horizonte - dos 40 anos da existência de Regiões Metropolitanas no Brasil - que o IPEA publicou, em 2013, um alentado estudo acerca da institucionalização de um sistema de gestão metropolitana e das articulações institucionais e dos agentes e atores para a governança metropolitana existentes nas principais Regiões Metropolitanas brasileiras, para as quais criou um *ranking* a partir de um modelo de gestão/governança metropolitanas, tanto para as Regiões Metropolitanas da década de 70 (primeira onda), quanto da década de 2000 (terceira onda), *a priori* estabelecidas como ideais.

De acordo com este escalonamento, para a obtenção de pontuação máxima, a Região Metropolitana deveria ter: I) como instrumentos de gestão metropolitana: a) instâncias de gestão e setoriais metropolitanas exclusivas; b) conselhos deliberativo e consultivo; c) fundo metropolitano operante; d) planos metropolitanos, elaborados e

³² Até para a Geografia, a conurbação deixou de ser o elemento central da metropolização, hoje resultado de outros fenômenos de reestruturação do espaço urbano, como a forma metropolitana dispersa e a formação de novas centralidades, capazes de espalhar a mancha urbana para além do arquétipo medieval: cidade e entorno. *Milton Santos já falava até na possibilidade de uma desmetropolização, com o crescimento de cidades médias e pequenas superior ao das grandes metrópoles.* (SANTOS, 1993).

³³ No mundo, a preocupação com as questões metropolitanas está constantemente na pauta da ONU, sendo a ONU-HABITAT especificamente voltada para a garantia de moradia adequada nos grandes centros urbanos, por ser considerada esta uma das maiores mazelas do fenômeno da metropolização, até porque não se resume à dificuldade de acesso à terra urbana ou à regularização fundiária da moradia precária, mas porque avança em direção aos demais direitos da cidade que lhes são conexos, como saneamento básico e mobilidade, que não lhes são estendidos. Em seu último relatório, Raquel Rolnik apresentou à Assembleia Geral da ONU um alentado estudo acerca das novas experiências latino-americanas de políticas públicas de moradia social adequada, com destaque para os aluguéis sociais e os microcréditos destinados à aquisição e reforma das moradias sociais.

vigentes na última década; e e) dotações orçamentárias para projetos metropolitanos nos dois últimos orçamentos plurianuais; e II) como articulações institucionais constituídas para favorecer a governança metropolitana, a diversidade de ajustes entre entes e atores, tais como: a) consórcios entre Municípios e/ou Estado; b) outros arranjos institucionais voltados para as funções públicas de interesse comum; c) câmaras técnicas, no âmbito dos conselhos; d) associações de Municípios; e) parcerias público-privadas; f) conselhos setoriais; e g) conferências/comitês para atuação no âmbito metropolitano (COSTA e TSUKUMO, 2013).

Diante de tais indicadores e com base naquele modelo ideal inicialmente forjado, categorizaram-se as quinze Regiões Metropolitanas brasileiras eleitas em um “ranking metropolitano”, no qual São Paulo ficou em primeiro lugar e Manaus em último. A RMRJ, na oitava posição, ficou quase no meio do Atlântico, digo, do caminho...

6. ÁGUAS: GOVERNANÇA REGIONAL FLUMINENSE

Na RMRJ, na questão “governança metropolitana fluminense especificamente voltada para a área de saneamento básico”, o destaque, pós-Constituição de 1988, foi a acirrada polêmica acerca da titularidade de tais serviços, se do Estado, se dos Municípios. As demais vertentes do saneamento básico - limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais - ficaram ao largo da disputa, reconhecendo-se-lhes, sem muitas controvérsias, natureza eminentemente local (muito embora não o recolhimento, mas a disposição do lixo, de há muito, tenha se tornado, em diversas regiões, um problema essencialmente metropolitano).

Em 1987, o Estado do Rio de Janeiro (re)criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar Estadual nº 87, bem como tratou de regular os serviços públicos de saneamento básico como metropolitanos, via Lei Estadual nº 2.869, tentando, pela via legal, pôr fim àquela disputa que, repita-se, centrava-se, primordialmente, no abastecimento da água e no esgotamento sanitário. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, ajuizada em 1997 e cujos contornos serão analisados mais adiante, não fora julgada até 2007, quando os Entes Federativos Estado e Município do Rio de Janeiro decidiram uma solução regional (não metropolitana) para o impasse da (in)definição da titularidade do serviço público de saneamento básico da Cidade do Rio de Janeiro, que afugentava qualquer interesse por parte de potenciais concessionários do serviço, dada a insegurança jurídica quanto à validade de celebração de um contrato administrativo cuja parte concedente estava, ainda, indefinida pela Corte Suprema do país.

Foi nesse contexto que se assinou, em 28.02.2007, um Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações entre Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro, no qual ambos os entes políticos, entre várias medidas, adotavam as seguintes: I) definiam suas competências quanto ao abastecimento de

água e o esgotamento sanitário da Cidade do Rio de Janeiro, ficando a CEDAE com a exclusividade daquele em todo o território municipal e dividindo-se a Municipalidade quanto a este: Área de Planejamento 5 (que corresponde às Regiões Administrativas de Bangu, Realengo, Campo Grande, Guaratiba e Santa Cruz) e áreas faveladas, sob competência do Município e demais porções do território carioca, com a mesma empresa pública estadual; II) se comprometiam a desistir de todas as ações que porventura contrariassem os termos do ajuste e III) firmavam o compromisso de respeito aos contratos eventualmente celebrados com terceiros e ao ajuste em si, a despeito do teor da decisão que o Supremo Tribunal Federal viesse a proferir acerca da matéria, que, de forma maniqueísta, supunha-se, apontaria como “vencedor” ou um (ERJ) ou outro (MRJ). Dessa forma, com o ajuste se obtinha a gestão compartilhada do serviço público de saneamento básico, em sua vertente águas e esgotamento sanitário, independentemente da definição ulterior de seu titular, porquanto ambos já estivessem obrigados reciprocamente.

Levando-se em conta, todavia, a obrigatoriedade de leis prévias para a celebração de consórcios públicos e, em tese,³⁴ também, de convênios de cooperação, nos moldes da norma inserta no artigo 241 da Constituição, tornou-se necessário, para convalidar o referido termo e subsumi-lo às Leis Federais nºs 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos) e 11.445/2007 (Lei Geral de Saneamento Básico), que leis autorizativas de ambos os entes conveniados fossem editadas e novos ajustes entre Estado e Município fossem firmados: convênio de cooperação entre ERJ e MRJ, contrato de interdependência entre MRJ, ERJ e CEDAE (art. 12 da Lei Federal nº 11.445/2007), com previsão de futura sub-rogação da posição do MRJ pelo concessionário do serviço, indicação do ente de regulação e fiscalização do serviço,³⁵ normas de regulação e, finalmente, a possibilidade de concessão do serviço pelo MRJ, que o fez, tendo celebrado um contrato de concessão com a sociedade de propósito específico criada pelo licitante vencedor do certame realizado para este fim.

7. ENCONTRO DOS RIOS COM O MAR: ADIN Nº 1.842/RJ: MRJ VERSUS ERJ

Antes disso, fora em relação à lei complementar estadual originária de (re) instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, todavia, cujo cerne - titularidade

³⁴ O art. 2º, § 8º, do Decreto Federal nº 6.017/2007 também exige leis autorizativas prévias para convênios, norma esta a respeito de cuja legalidade temos dúvidas, na medida em que não foram previstas na lei regulamentada e em função de um princípio de reserva de Administração, ínsito ao da separação dos poderes, pelo qual (i) não caberia ao Administrador ser autorizado pelo legislador a fazer algo que já é de sua alçada, e (ii) tampouco obrigaria o Município a obedecer decreto federal, dotado que é de poder normativo próprio.

³⁵ Decreto Municipal nº 33.767, de 6 de maio de 2011, que restabeleceu a Fundação RIO-ÁGUAS, criada pela Lei Municipal nº 2.656, de 23 de junho de 1998.

dos serviços metropolitanos - se mantivera intacto, a despeito das alterações em sua composição, e da lei ordinária, relativa à regulação de seus serviços, que o Partido Democrata Trabalhista (PDT) ajuizara a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 11 da Lei Complementar 87/1997 e dos arts. 8º a 21 da Lei 2.869/1997, ambas editadas pelo Estado do Rio de Janeiro. Esse era o imbróglio jurídico que impedia a definição do titular do serviço.

Travara-se, assim, em sede de controle de constitucionalidade, um duelo federativo entre Município e Estado do Rio de Janeiro: de um lado, a favor daquele, alegou-se violação: I) ao pacto federativo, II) à autonomia municipal, III) às competências municipais para legislar e gerir os interesses locais, inclusive, mediante disciplina dos serviços públicos de interesse municipal, entre outros, o de saneamento básico. De outro, a favor deste, defendeu-se: I) a competência constitucional para a instituição das Regiões Metropolitanas por lei complementar estadual e, *ipso facto*, da absorção da competência local pela metropolitana, que se confundiria com a regional, II) bem como a disciplina das matérias de interesse comum que desbordassem do estritamente local, entre as quais, a do saneamento básico.

O Ministro Maurício Corrêa entendeu que a autonomia municipal outorgada constitucionalmente aos Municípios em 05.10.1988 já vinha mitigada pela própria Constituição Cidadã, em virtude da prerrogativa, conferida ao Estado, para criar entidades regionais, o que implicaria automática convolação das competências municipais em metropolitanas e, *ipso facto*, de competência estadual. Diante de tais argumentos, o voto do Ministro foi pela improcedência da ação.

O Ministro Joaquim Barbosa rechaçou a tese da mitigação *a priori* da autonomia municipal pela própria Constituição, entendendo, ao revés, que a criação da Região Metropolitana pelo Estado não poderia amesquinhar a autonomia política dos Municípios dele integrantes. Nesse sentido, o Estado, sem interferência do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, não poderia prestar serviços comuns de interesse metropolitano. Segundo o Ministro Joaquim Barbosa, as competências metropolitanas deveriam ser exercidas por órgão próprio ou por ente - público ou privado - formado a partir da concessão dos Municípios integrantes do agrupamento regional, tendendo, portanto, a entendê-los como titulares do interesse metropolitano.

Por sua vez, o Ministro Nelson Jobim dissecou as peculiaridades das unidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões), conforme se verifica do resumo de seu voto, que a seguir se esboça: (I) as entidades regionais não seriam entes políticos, mas entes com função executória e administrativa, (II) não deteriam competência político-legislativa própria, (III) teriam como competência o "somatório integrado das competências dos Municípios" delas integrantes, (IV) que poderia ser exercida por órgão próprio ou por concessões dos Municípios, (V) sendo

o papel do Estado-instituidor meramente “procedimental”. Nesse sentido, o Ministro Nelson Jobim também teria vinculado a titularidade da competência metropolitana, do ponto de vista material, aos Municípios, (VI) aos quais caberia decidir via Conselho Deliberativo por meio de um (VII) “órgão com representação proporcional dos Municípios”. O voto também foi conduzido no sentido de se reputar inconstitucional a concessão de competência executória ao Estado-instituidor, bem como a submissão à aprovação do Governador da indicação de representantes dos Municípios nos Conselhos Metropolitanos.

Em alentado voto, o Ministro Gilmar Mendes, escolhido para Relatar o acórdão, entendeu que a titularidade das funções públicas de interesse comum não caberia nem ao Estado, nem aos Municípios metropolitanos, mas a todos, devendo tal competência ser compartilhada por todos os entes federativos que, juntos, comporiam o ente regional: o Estado-instituidor e o agrupamento de Municípios metropolitanos.

A respeito das peculiaridades da região metropolitana, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que (I) o interesse comum não se confunde com o simples somatório dos interesses locais, (II) as decisões devem ser necessariamente colegiadas, (III) a forma de obtenção do consenso deva ser tal que não implique a imposição de uma vontade sobre a dos demais; (IV) a integração metropolitana é condição de viabilidade de certas políticas públicas e (V) uma forma de exigir a tomada de decisões de maneira coletiva diante do caráter compulsório da participação dos Municípios.

Com efeito, em outra oportunidade, por ocasião do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de preceito da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que autorizava que a integração da capital ao referido ente coletivo se desse mediante homologação da respectiva Câmara Municipal, já decidira o Supremo Tribunal Federal que a integração do Município à Região Metropolitana é compulsória, não se cogitando de *placet* do Parlamento local.³⁶

O Ministro Ricardo Lewandowsky veio, então, resumir, de forma simplificada, as principais teorias que poderiam definir a titularidade do interesse público comum metropolitano - e que acabaram servindo de esteio aos votos pretéritos proferidos por seus pares: (I) só do Estado, (II) só dos Municípios ou (III) de todos os entes federativos integrantes da região metropolitana, a saber, Estado e Municípios metropolitanos, conforme doutrinariamente preconizado por Alaôr Caffé (1998). A seu ver, a transferência integral das funções públicas de interesse comum aos Estados violaria a autonomia das

³⁶ A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, indo além do que dispõe a Constituição da República, sujeitou a criação das entidades de que trata o artigo 25, § 3º, da Constituição, à prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal (art. 357, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), incorrendo, assim, em inconstitucionalidade material. Neste sentido, o caráter compulsório da participação dos Municípios nas Regiões Metropolitanas foi acolhido pelo Pleno do STF, ao julgar tanto a necessidade de aprovação prévia pelas Câmaras Municipais (ADI 1841/RJ) quanto a exigência de plebiscito nas comunidades interessadas (ADI 796/ES), e reputá-las *inconstitucionais*.

Comunas, o que reclamaria uma “cooperação mútua entre os vários níveis de governo”, contribuindo para um novo tipo de federalismo: cooperativo ou de integração, no qual os Municípios devem participar das decisões regionais, ainda que estas não sejam paritárias. Como não dispõe de Parlamento próprio, a região metropolitana exigiria, dos entes que a integram, a formação de um condomínio legislativo, porquanto seja de reserva legal a regulação dos serviços públicos de interesse comum.

Em matéria de governança metropolitana, o Ministro Ricardo Lewandowsky respeitou a liberdade de escolha do modelo de governança ideal para a entidade regional, à luz de suas peculiaridades, exigindo, apenas, em seu voto, seja qual for o modelo de gestão compartilhada adotado,

[...] o compartilhamento das decisões relativas às funções públicas de interesse comum, inclusive quanto ao poder de concessão dos respectivos serviços, de tal modo que não haja concentração dessa competência na esfera de um único ente, seja ele o Estado instituidor, o Município-polo ou qualquer dos demais Municípios, e desde que não se dê a preponderância da vontade de determinado ente federado sobre os outros no processo de tomada de decisão.

Foi neste íterim que Município e Estado celebraram o aludido ajuste, a fim de viabilizar a concessão do serviço a terceiro.

Decidiu-se, então, que a ação deveria ser julgada parcialmente procedente,³⁷ para (I) excluir a chancela, pelo Governador do Estado, das decisões tomadas pelos Conselhos Deliberativos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, (II) excluir a Assembleia Legislativa da posição de “Parlamento Metropolitano”, quanto à regulação dos serviços metropolitanos, porquanto representante de apenas um de seus integrantes e (III) para retirar do Estado todas as competências que lhe foram deferidas em caráter privativo, quando deveriam sê-lo em cogestão com os demais membros das entidades regionais, interpretando a constituição da região metropolitana e da microrregião conforme a Constituição, no sentido de uma gestão compartilhada em relação aos interesses públicos metropolitanos, modulando-se, todavia, sua eficácia, para ter início vinte e quatro meses após a publicação da decisão, uma vez que caberá aos entes federativos integrantes das entidades regionais “*elaborar um novo modelo de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum*”

³⁷ Na parte dispositiva do v. acórdão, julgou-se a ação prejudicada em relação aos preceitos modificados da Lei Complementar nº 87/1997 (artigos 1º, *caput* e § 1º, 2º, *caput*, 4º, *caput* e incisos I a VII, 11, *caput*, e incisos I a VI) e parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*a ser submetido à Assembleia Legislativa*” do inciso I do art. 5º, além do § 2º do art. 4º, do parágrafo único do art. 5º, dos incisos I, II, IV e V do art. 6º, do art. 7º, do art. 10, e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei Estadual Fluminense nº 2.869/1997.

[...], *estabelecendo uma gestão compartilhada*”, a depender de um novo arranjo de governança metropolitana, dotado de decisões colegiadas, partilhadas entre Estado do Rio de Janeiro e todos os Municípios Metropolitanos, e não apenas a Capital.

Com efeito, a decisão do Supremo Tribunal Federal veio de impor, pelo menos em matéria de saneamento básico, que eventuais decisões que digam respeito ao tema sejam partilhadas entre Estados e Municípios Metropolitanos, assinando-se um prazo de vinte e quatro meses para que seja implantado um “instrumento de gestão” - ou um modelo de governança - que respeite essa competência condominial-federativa. Observe-se, outrossim, que, em várias passagens, deixa-se claro que a composição da vontade metropolitana não deverá ser, necessariamente, paritária, mas apenas aquela hábil a ilidir a prevalência da vontade de um único ente sobre a de todos os demais. Não houve escolha por um modelo apriorístico de governança metropolitana, apenas três elementos inescapáveis: I) a conjugação de todas as vontades metropolitanas, II) por critérios a serem livremente definidos, desde que a vontade de um não prevaleça sobre a dos demais e III) sempre se respeitando a autonomia municipal, cujo núcleo duro não se entendeu vulnerado pela obrigatoriedade de participação da unidade regional, ainda que instituída por lei complementar estadual. É um *plus* e não um *minus*.

Em decorrência da decisão, o Estado do Rio de Janeiro apresentou à ALERJ o PL nº 10/2015, mesmo ano em que se promulgou o Estatuto da Metrópole.

8. TERRA À VISTA

O objetivo deste ensaio é, portanto, feita a longa narrativa descritiva anterior, verificar: (I) se o marco regulatório (federal/nacional) das unidades regionais urbanas teria levado em conta a *melhor doutrina* nacional (Meirelles, Grau, Caffé) e estrangeira (Briffaut, Scott, Sassen, Berry, Horton), a *melhor pesquisa* (Regiões Metropolitanas, IPEA, 2015) e a *melhor decisão* (Adin nº 1.982/RJ - STF) relativas ao tema do aqui denominado Direito da Metrópole e (II) se o PLC da RMRJ, inicialmente concebido apenas para atender à decisão da Adin nº 1982/RJ, também teria logrado corresponder aos demais anseios de pesquisadores, teóricos e praticantes do direito da metrópole.

A metodologia de que se valerá para essa análise será a de proceder a apontamentos acerca dos marcos regulatórios urbanos nacional e fluminense e de seu cotejo com doutrina, pesquisa e decisão do STF citadas, ou, dito de outro modo, mediante comentários críticos ao Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) e ao PLC nº 10/2015, de instituição da RMRJ.

Basicamente, o Estatuto, a par de fixar as diretrizes gerais e princípios da política de desenvolvimento urbano no país, disciplina o conteúdo do artigo 25, § 3º, da Constituição, segundo o qual:

Art. 25. [...]

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

8.1. Pisando em terra firme: comentários críticos ao Estatuto da Metrópole

O Estatuto da Metrópole, instituído por meio da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabelece diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum no âmbito das unidades regionais urbanas - regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões -, conforme dicção do artigo 25, § 3º, da Constituição. Dotada de competência para fixar as normas gerais de direito urbanístico e da política de desenvolvimento urbano, na forma dos artigos 24, inc. I c/c art. 182, *caput*, da Lei Maior, e também de temas metropolitanos específicos, a União, depois de quase 15(quinze) anos da edição do Estatuto da Cidade, em reconhecendo a nova qualificação territorial dos conflitos de direito da cidade, estendidos aos dos direitos das metrópoles, mas também reconhecendo a autonomia federativa dos Municípios que as integram, cria, ao lado daquele, um novo marco regulatório urbano/metropolitano: o Estatuto da Metrópole.

A pretensão do Estatuto é a de fomentar o desenvolvimento urbano integrado de entidades regionais urbanas cujas funções públicas de interesse comum (FPIC) - que denomina "políticas públicas", neste caso, regionais: metropolitanas³⁸ - mereçam planejamento, gestão e execução conjuntas. Atento, todavia, ao fato de muitas dessas FPIC já terem sido objeto de regulação setorial própria, o legislador adverte que as novas normas gerais não prejudicam outras leis federais, tampouco as políticas públicas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente. Nesse sentido, a lei regulamentaria o que se entendeu denominar a *regionalização institucional*, para assuntos em geral eleitos como prioridade, que cede à *regionalização temática*³⁹ de agendas metropolitanas que já haviam sido pautadas ao longo dos anos por leis setoriais: Lei de Resíduos Sólidos, Lei de Saneamento Básico, Lei de Licenciamento Ambiental, Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei do Aquecimento Global etc.

³⁸ Doravante, toda vez que se tratar do *gênero* interesse metropolitano (ou das aglomerações urbanas em sentido lato), entenda-se que se refere às *espécies* região metropolitana e aglomeração urbana *stricto sensu*. Observe-se que o Estatuto também disciplina a criação de microrregiões. (art. 1º, § 1º, inc. I, do EM).

³⁹ Aqui se faz uma alusão implícita à classificação de Ribeiro (2008) para as experiências internacionais de governança metropolitana: temáticas e "federalizadas".

8.1.1. Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole

Neste sentido, Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole se entrelaçam na tarefa do planejamento urbano: do local ao regional, da vila à metrópole, da comuna à região metropolitana. Trata-se de diplomas que não se excluem; antes, se complementam, podendo o “planejador regional” se valer dos institutos de direito urbanístico do Estatuto da Cidade⁴⁰ para regular o planejamento, a gestão e a execução das políticas públicas metropolitanas, agora, sob uma nova perspectiva: territorial (a da unidade regional urbana) e administrativa (a da instância de governança interfederativa), observadas eventuais reservas de lei municipal, como em matéria tributária, uma vez que as unidades regionais urbanas não dispõem de competência legislativa.⁴¹ O legislador, todavia, quando quis se valer especificamente do instrumento das operações urbanas consorciadas para a coletividade de Municípios ou das parcerias público-privadas interfederativas, preferiu dizê-lo expressamente, o que, se fragiliza a tese antes exposta, nem por isso a infirma, na medida em que sempre caberá a aplicação subsidiária quando não houver reserva de lei municipal.

8.1.2. Unidades regionais urbanas

O legislador federal tratou também de diferenciar as unidades regionais urbanas disciplinadas no artigo 25, § 3º, da Constituição, nos artigos 2º, incisos I, V e VII, e art. 3º c/c art. 1º, § 1º, do Estatuto da Metrópole (EM), tarefa da qual a doutrina só muito modestamente tratava (SILVA, 2006), sendo certo que todas devem ser criadas por lei estadual e ter o objetivo de regular as funções públicas de interesse comum.

As aglomerações urbanas (gênero) são unidades territoriais constituídas por 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizadas por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográfica, ambientais, políticas e socioeconômicas, a fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, sendo regiões metropolitanas (espécie) quando configurarem uma metrópole, assim entendido o espaço urbano com continuidade territorial que tenha influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme critérios adotados pelo IBGE.

⁴⁰ O próprio Estatuto da Cidade já dispunha de instrumentos para o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. (art. 4º, inc. II, c/c art. 45 da Lei Federal nº 10.257/2001).

⁴¹ As possibilidades legislativas permitidas por meio da figura dos consórcios públicos, em que os protocolos de intenções são ratificados pelo Legislativo de todos os membros consorciados (art. 5º, §§, da Lei Federal nº 11.107/2005), não foram reproduzidas no Estatuto da Metrópole em função do cometimento de criação das unidades regionais urbanas exclusivamente ao legislador estadual. Em outra oportunidade, examinar-se-á o necessário paralelo entre as regiões metropolitanas e os consórcios intermunicipais, das quais se tratou recentemente em evento realizado na OAB, seção do Rio de Janeiro, em painel intitulado “Desenvolvimento Regional e Consórcios Intermunicipais”.

Caso as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas envolvam Municípios pertencentes a Estados diversos, ou pertençam à unidade regional, a respectiva institucionalização dependerá da aprovação de lei estadual pelo Parlamento de todos os Estados-membros envolvidos (art. 4º, *caput*, do EM), seguindo sistemática que (somente) em parte se aproxima da regulação dos consórcios interfederativos, cujos protocolos de intenção - que irão redundar no contrato de consórcio público - devem ser ratificados pelo Legislativo de todos os entes públicos envolvidos, não importa o nível federativo. Nesse sentido, há uma certa esquizofrenia no modelo das unidades regionais: se se pretendem em comunhão e diálogo para as funções públicas de interesse comum, por um lado, por outro, são instituídas unilateralmente pelo Estado-membro, patologia esta em parte corrigida pelo Estatuto da Metrópole, na medida em que o Plano de Desenvolvimento Integrado a ser editado por lei estadual deverá ser prévia e colegiadamente aprovado (art. 10, § 4º, do EM).

Três elementos nucleares à definição das unidades regionais urbanas merecem análise especial: o da caracterização das metrópoles sob múltiplos critérios calcados em dados objetivos, da natureza de política pública das funções públicas de interesse comum e da necessidade de definição, por critérios técnicos, dos entes que os integrem e das FPIC que justifiquem suas instituições por lei complementar.

a) natureza “polissêmica” das metrópoles

Na forma da lei (art. 2º, inc. I, do EM), além de os Municípios reunidos numa aglomeração urbana se caracterizarem por complementaridade funcional, suas integrações não se limitam à qualificação territorial-geográfica, mas englobam também as dinâmicas ambientais, políticas e socioeconômicas.

Atento ao caráter polissêmico da concepção de metrópole, mas, ao mesmo tempo, preocupado em afastar a possível constituição de regiões metropolitanas com desvio de finalidade, leia-se, por critérios estritamente políticos, com vistas à obtenção de recursos federais de fomento ao desenvolvimento regional, o legislador definiu o conceito de metrópole a partir de critérios outros que não apenas o índice demográfico e a relevância política e socioeconômica, permitindo a delimitação da zona de influência de uma capital regional a partir de *standards* diversos, tais como os serviços prestados e as atividades ofertadas pela cidade à região, tais como educação, saúde e empregos.

Já na década de 70, para Berry e Horton (1970, p. 250-275), o critério populacional e as migrações pendulares para o trabalho não seriam suficientes para entender e classificar as metrópoles. Os autores propunham outro sistema de classificação apoiado: a) no domínio metropolitano expresso pelo sistema de transporte, telefonia e domínio comercial; b) na identificação da especialização funcional da metrópole

mediante a venda por atacado, comércio varejista, bancos, serviços, receitas municipais, valor adicionado da indústria; c) na identificação da área funcional econômica por meio das áreas de mercado de trabalho, isto é, comercial, industrial, serviços; d) na área econômica estatal por intermédio de agências e órgãos públicos de controle e investimentos, bem como do planejamento; e) nas comunidades urbanas de área de interesse, referente ao fato que as grandes áreas metropolitanas não constituem uma única área de mercado, seja para trabalho e consumo.

Nesse mesmo sentido, o Estatuto exige a demonstração de influência regional de uma dada cidade sobre o território da pretensa unidade regional, para que a caracterize como metrópole, sob vários aspectos, bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes. (art. 2º, parágrafo único, do EM).

b) funções públicas de interesse comum (FPIC)

Eros Grau (1974, p. 16), no ano de criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, afirmara que uma função pública, que necessita de tratamento integrado entre vários municípios juntamente com o Estado, passa a ser uma função pública de interesse comum, precisando, portanto, de gestão unificada.

Luís Roberto Barroso (2003, p. 143) observou, antes mesmo do Estatuto, como conclusão às teses ventiladas, que não se pode ter um conceito apriorístico do que constitua a matéria metropolitana (neste caso, o que equivaleria às funções públicas de interesse comum). Pode ser que, numa dada entidade regional, o saneamento básico seja de interesse comum (metropolitano) e, noutro, estritamente local,⁴² a ser exercido com exclusividade, em dependendo das especificidades da região.⁴³

De forma inédita, pelo menos em caráter mais genérico, o legislador federal, por meio do Estatuto da Metrópole, define o que seja política pública, neste caso, regional. Segundo o art. 2º, inciso II, função pública de interesse comum é a política pública ou ação nela inserida cuja realização, por parte de um Município, isoladamente, seja inviável (e, que, por isso, necessite da ajuda integrativa de outro(s)) ou cause impacto em Municípios vizinhos (e pelo que a responsabilidade de “quem impacta” se impõe).

Trata-se de conceito jurídico indeterminado *in abstracto*, no sentido de não se tipificar quais sejam as funções públicas metropolitanas, porém determinável *in*

⁴² Idêntico entendimento é compartilhado por SLAWINSKI (2008).

⁴³ Neste sentido, interessante a definição legal fluminense (Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997), segundo a qual:

Art. 3º Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais, [...].

concreto, na medida em que, dependendo do fenômeno da conurbação e de seus conseqüências políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais, essas funções poderão ser definidas para uma dada entidade regional. Com efeito, nas palavras de Marcus Juruena Villela Souto (2005, p. 156), “quando existe uma conurbação os interesses estão interpenetrados, não se percebe mais onde termina um Município e começa o outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos”.

c) critérios técnicos de definição dos Municípios metropolitanos e das FPICs

Além disso, exigiu-se que no processo de elaboração parlamentar sejam demonstrados os critérios técnicos de definição, tanto dos membros integrantes da unidade regional urbana, quanto dos campos funcionais ou FPIC que justificam sua instituição.

A exigência atende aos princípios da Administração Pública, viabiliza o controle democrático do exercício do poder sobre o território metropolitano, atrai o debate democrático em torno das questões regionais de difícil equacionamento “individual” e, aumentando o ônus argumentativo (ALEXY, 2001) da autoridade, procura impedir que critérios fisiológicos e desviados de finalidade se sobreponham àqueles que efetivamente caracterizam uma unidade como região metropolitana ou aglomeração urbana em sentido estrito (art. 5º, inc. I e II, § 2º, do EM).

A fim de evitar a conjunção artificial de interesses que não são propriamente metropolitanos (das aglomerações urbanas em sentido *lato*), segundo a advertência de Alaôr Caffé,⁴⁴ o dever-ser (*sollen*) metropolitano deve se aproximar, o mais possível, do ser (*sein*) metropolitano, tanto do ponto de vista geográfico, quanto funcional, evitando-se seu desvirtuamento.

Trata-se de inovação do próprio processo legislativo brasileiro, na medida em que impõe, mesmo na arena afeita às discussões políticas, a utilização de critérios técnicos, objetivamente demonstráveis, evitando-se fenômenos tais como a criação de regiões metropolitanas com déficit de concentração populacional que as legitime ou desprovidas de elementos comuns que justifiquem sua existência, o que certamente se coaduna com a melhor doutrina acerca do tema.

8.1.3. Gestão plena

De acordo com a já referida pesquisa do IPEA, para a obtenção de pontuação máxima, a Região Metropolitana deveria ter, como instrumentos de gestão metropolitana: a) *instâncias de gestão e setoriais metropolitanas exclusivas*; b) *conselhos deliberativo e consultivo*; c) *fundo metropolitano operante*; d) *planos metropolitanos*,

⁴⁴ CAFFÉ, Alaôr, *idem*, p. 16-17.

elaborados e vigentes na última década; e e) dotações orçamentárias para projetos metropolitanos nos dois últimos orçamentos plurianuais.

Da mesma forma que o modelo aprioristicamente eleito como ideal, o Estatuto da Metrópole estabelece que, para deter o atributo da gestão plena, a região metropolitana ou a aglomeração urbana *stricto sensu* deverá dispor de: (I) formalização e delimitação por lei complementar; (II) *estrutura de governança interfederativa própria, que contenha em sua estrutura básica instância executiva, instância colegiada, organização pública e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas* e (III) *plano de desenvolvimento urbano integrado*. Registre-se que a criação de fundo metropolitano veio a ser objeto de veto pelo Chefe do Executivo, conforme se verá mais adiante.

Também a Escola do *New Regionalism* pugna pela necessidade de estratégias coordenadas de planejamento e ação, com vistas ao desenvolvimento (SCHIRM, 2002), um novo conceito sócio-político: o de governança e que esteja sob permanente monitorização e “*accountability*”. Pela mesma Escola se propugna, num modelo em tese ideal, que as regiões metropolitanas devam dispor de um conjunto comum de estruturas de coordenação vertical (agências setoriais, p.ex.) e horizontal (parcerias, p.ex.) e que incluam diferentes atores com formas consensuais, cooperantes e multirresponsáveis.

É neste sentido que a instituição das unidades regionais, a cuja integração os Municípios participantes não podem “renunciar”, dada sua compulsoriedade, não prejudica a existência de formas voluntárias de ajuste *interfederativo*, como os consórcios públicos e os convênios de cooperação e que se exige a participação social nos processos de planejamento e de tomada de decisão (art. 6º, inc. V, c/c art. 8º, inc. II, do EM), impondo, como já o fizera o Estatuto da Cidade em relação ao Plano Diretor, a gestão democrática do espaço urbano.

Mister, então, escrutinar cada um desses requisitos:

(I) Formalização e delimitação por lei complementar

De fato, a unidade regional urbana deve ser criada por lei complementar estadual, na forma do artigo 25, § 3º, da Constituição. Nesse sentido, embora a competência metropolitana ou do aglomerado urbano em sentido estrito seja compartilhada entre Estado-Membro e Municípios integrantes da entidade regional, num processo *dialógico*, a instituição em si é *monológica*. Por isso, para afastar casuísmos, perseguições ou preferências políticas, a Constituição exige contiguidade territorial interfederativa e o exercício potencial de funções públicas de interesse comum e o Estatuto da Metrópole, regulamentando o preceito, exige a observância a critérios técnicos de definição dos entes municipais e das matérias de interesse comum, imputando esse ônus demonstrativo ao legislador, ainda na fase de elaboração da proposta de instituição do ente regional, evitando que a integração a uma unidade regional seja “vendida” como num balcão de negócios.

Nesse sentido, a preterição de Município que deva integrar a unidade regional ou sua extensão àquele que, na prática, não precisa se beneficiar de seus bônus, se impõem como elementos de deslegitimação da nova estrutura de governança, que buscam ser evitados pelo legislador federal.

A questão se torna mais complexa, porém, quando se trata de regular os serviços públicos metropolitanos que, porventura, envolvam reservas legais municipais. Para Caffé (1998, p. 23), nesses casos:

O problema decorre do princípio da legalidade das funções públicas, pois estas não prescindem de lei para regulá-las. Como a região metropolitana não possui corpo legislativo próprio para dar conta, de forma autônoma, da edição de normas jurídicas originárias (leis) disciplinadoras de seus assuntos, não há outra maneira senão a de contar com as casas legislativas dos Estados e dos Municípios metropolitanos para esse mister. Contudo, o legislativo dessas unidades governamentais são autônomos, na conformidade com as disposições constitucionais. Daí a dificuldade de se estabelecer um condomínio legislativo para alcançar a unidade necessária objetivando a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse de todos, referidas a problemas urbanos igualmente unitários e complexos. É nesse sentido que se faz indispensável o exercício de competências concorrentes complementares e suplementares entre os entes político-administrativos emergentes das relações regionais metropolitanas.

(II) Estrutura de governança interfederativa própria

A pesquisa acerca das regiões metropolitanas brasileiras mais consolidadas (IPEA, 2013) demonstrou que uma das formas de melhor executar políticas metropolitanas estava na existência de uma estrutura de governança própria, dedicada exclusivamente ao tema metropolitano.

Talvez seja o fetiche institucionalista da Administração Pública Brasileira, que deveria buscar o desenvolvimento de políticas públicas transversais de uma maneira a “cortar” todas as estruturas administrativas já existentes de uma forma mais criativa e menos burocrática. Nesse sentido, a institucionalização poderá importar a montagem de uma nova estrutura administrativa, com todas as despesas de investimento e custeio daí decorrentes, mas, por outro lado, institucionalizaria competências que teriam sido negligenciadas nos últimos quarenta anos: as metropolitanas.⁴⁵

⁴⁵ Pode ser uma estrutura que reúna órgãos já “transversais” por natureza, dependendo da criatividade do gestor público, sendo que, neste caso, em não havendo aumento de despesa pública, podem ser criados por ato do Chefe do Executivo mesmo, na forma do artigo 84, inciso VI, alínea “b”, da Constituição da República, norma de reprodução obrigatória para todos os demais entes federativos.

Mais importante do que a forma, todavia, é o conteúdo de que se deve tratar, a causa metropolitana.

Observe-se, em relação à referida decisão do STF, que não houve escolha por um modelo apriorístico de governança metropolitana, apenas três elementos inescapáveis: I) a conjugação de todas as vontades metropolitanas, II) por critérios a serem livremente definidos, desde que a vontade de um não prevaleça sobre a dos demais e III) sempre se respeitando a autonomia municipal, cujo núcleo duro não se entendeu vulnerado pela obrigatoriedade de participação da unidade regional, ainda que instituída por lei complementar estadual.

Neste sentido, permanecem abertas, décadas depois, as possibilidades pensadas por Hely Lopes Meirelles, para quem as Regiões Metropolitanas poderiam se constituir sob os mais diversos modelos jurídicos: órgão do Estado (Secretaria, Departamento, Divisão, etc.), pessoa jurídica de direito público (autarquia) ou privado (paraestatal) ou sob a modalidade colegiada de Conselho ou Comissão (MEIRELLES, 1994, p. 74) ou quaisquer outras formas que respeitem apenas aqueles pré-requisitos fixados pela decisão do Supremo Tribunal Federal e, agora, também, o modelo institucional básico definido pelo Estatuto da Metrópole.

Talvez ainda sob inspiração da época em que ele mesmo instituiu as regiões metropolitanas, o legislador nacional exigiu um *design* institucional mínimo: *instância executiva, instância colegiada, organização pública e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas* (art. 8º do EM).

(III) Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado equivale para as unidades regionais urbanas, *mutatis mutandis*, ao que o Plano Diretor representa para os Municípios. Exigirá o esforço compartilhado do planejamento urbanístico das metrópoles por todos os entes metropolitanos e mesmo da compatibilização entre seus princípios e regras e os de seus Planos Diretores, sob pena de configuração, pelo(s) Governador(es) e Prefeito(s) omissos, de crime de responsabilidade (art. 21, inc. I e II, do EM).

Segundo Santos e Vasques (2015, p. 145), “ao prever a possibilidade de responsabilização do gestor público por improbidade administrativa, o Estatuto da Metrópole parece poder desempenhar um papel de destaque na indução de comportamento dos administradores em favor de ações de gestão interfederativa”. A observação dos autores, todavia, vem seguida da advertência de que “ao se restringir a questões formais, como, por exemplo, a exigência de documentos técnicos, seu potencial indutor de avanços nos processos de gestão interfederativa fica substancialmente limitado, especialmente se observarmos o histórico brasileiro de produção de planos urbanísticos” (*ibidem*).

8.1.4. Princípios de direito metropolitano

O artigo 9º do Estatuto da Metrópole cuida dos princípios que a governança interfederativa deverá respeitar e que também correspondem a elementos antes tratados por doutrina e jurisprudência. Com efeito, o princípio da prevalência do interesse comum sobre o local demonstra que entre o interesse regional (do Estado-membro instituidor) e o municipal (dos Municípios limítrofes) se interpõe um *tertium genus*, o comum aos entes que compõem uma mesma unidade regional. A existência desse interesse comum, por seu turno, não pode interferir outro princípio sensível da Constituição, que é o federativo e, por conseguinte, da autonomia federativa dos entes públicos que componham essas unidades urbanas, sob pena de comprometimento do pacto federativo, protegido por cláusula intangível da Constituição. Trata-se de reforço à autonomia municipal e não o contrário.

Já se teve oportunidade de discorrer acerca desse interesse comum em relação especificamente às regiões metropolitanas (CORREIA; FARIAS, 2013). Com efeito, Alaôr Caffé (1998, p. 19) entendia que, se o interesse metropolitano equivalesse ao regional, já imanente aos Estados, despicienda seria a previsão constitucional da criação de Regiões Metropolitanas, podendo o próprio Estado, por competência original, dele, interesse metropolitano, tratar; se, por outro lado, apenas aos Municípios envolvidos coubesse, estar-se-ia ignorando sua instituição por competência legislativa estadual. Por tais razões, o estudioso das regiões metropolitanas brasileiras entendeu que a titularidade do interesse metropolitano seria híbrida: tanto do Estado que a instituir quanto dos Municípios limítrofes que a compuserem (*ibidem*).

Na mesma linha de raciocínio, José Afonso da Silva (2006, p. 164) já assentara, por exclusão, aquilo que não seria de interesse comum ao Estado e aos Municípios integrantes de uma mesma Região Metropolitana (que ora denominamos de interesse metropolitano):

[...] cabe à lei complementar estadual definir estas funções públicas de interesse comum. Mas essa definição tem limites, pois entre elas, evidentemente, não podem estar as de estrito interesse local, as que não têm dimensão metropolitana, que continuam integradas à autonomia dos municípios integrantes; nem as do Estado que não sejam também de estrito interesse metropolitano.

Conforme antes explicitado, também cuidando especificamente do interesse comum às regiões metropolitanas, o Ministro Ricardo Lewandowsky, no julgamento da Adin nº 1982/RJ, veio, então, de resumir, de forma simplificada, as principais teorias que poderiam definir a titularidade do *interesse público comum metropolitano* - e que

acabaram servindo de esteio aos votos pretéritos proferidos por seus pares: (I) só do Estado, (II) só dos Municípios ou (III) *de todos os entes federativos integrantes da região metropolitana, a saber, Estado e Municípios metropolitanos*. A seu ver, a transferência integral das funções públicas de interesse comum aos Estados violaria a autonomia das Comunas, o que reclamaria uma “cooperação mútua entre os vários níveis de governo”, contribuindo para um novo tipo de federalismo: cooperativo ou de integração, no qual os Municípios devem participar das decisões regionais, ainda que estas não sejam paritárias, cabendo a *gestão compartilhada do interesse comum metropolitano*.

Nesse sentido, há que se conciliar os interesses locais, municipais, e estaduais do Estado-membro que instituiu a unidade regional urbana, com aquele que exsurge da vontade comum compartilhada por todos no âmbito da governança interfederativa (o regional, aqui tratado como metropolitano em sentido lato) e das razões fáticas, sob critérios técnicos, que impõem, para uma solução ótima de problemas que ultrapassam fronteiras locais, a instituição de novas unidades territorial-administrativas capazes, se não de resolvê-los, pelo menos de enfrentá-los.

Daí deriva que o princípio de compartilhamento de responsabilidades dos entes federativos, para o desenvolvimento urbano integrado, implica uma nova forma de competência federativa: mais do que comum, quando, embora exercitável por todos, tende a sê-lo em nome próprio de cada corresponsável, a competência compartilhada exige decisões federativas coparticipativas, das quais defluem responsabilidade solidária e decisões alocativas de todos os partícipes.

Devem ser respeitadas, também, as peculiaridades regionais e locais, o que reforça o entendimento de que o interesse comum as transcende, tanto quanto o faz em relação à vontade estritamente estadual ou particularmente municipal.

No que tange especificamente ao interesse comum metropolitano, já se teve oportunidade de ressaltar (CORREIA; FARIAS, 2013, p. 21) que ele:

É aquele que extravasa os limites geográficos e a autonomia política de um Município (provavelmente a metrópole) e se espraia para outras Comunas que lhe sejam vizinhas e que somente organizarão, planejarão e executarão serviços públicos de interesse comum de forma satisfatória se o fizerem em conjunto, compartilhadamente, em reunião metropolitana. Não é um *minus* em relação à autonomia local, mas um *plus*: transcende-a sem deixar de lhe pertencer; não é um *minus* em relação ao interesse estadual, transcende-o, sem deixar de lhe pertencer; não é a soma dos interesses locais dos Municípios metropolitanos ao interesse estadual do Estado-instituidor-catalisador-metropolitano; é um *plus* a este todo; é um interesse singular, um interesse metropolitano.

O princípio da gestão democrática da(s) cidade(s), por sua vez, atrai a incidência dos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade - (I) valimento, sob escolha facultativa, de instrumentos participativos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (II) realização compulsória de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal; e (III) participação obrigatória da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade nos órgãos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas -, que, de resto, poderiam ser utilizados pelos responsáveis pela governança interfederativa de unidade regional urbana independentemente de expressa remissão, por força de mera aplicação subsidiária.

Foi salutar, todavia, que a principiologia ínsita à gestão democrática das cidades ficasse explícita também para as metrópoles e aglomerações urbanas em sentido estrito, nesse caso, principalmente para a elaboração e aprovação do Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano, ainda mais depois da decisão do Supremo Tribunal Federal que não entendeu existente um direito fundamental à participação democrática nas leis que impliquem gestão do território da cidade, a não ser no caso do Plano Diretor, que não seria o único documento hábil a cuidar do tema do desenvolvimento e planejamento urbanos:⁴⁶ de sua ordenação e gestão, ainda que implique o acirramento profundo da

⁴⁶ Trata-se do Recurso Extraordinário nº 607.940 Distrito Federal, cuja ementa a seguir se transcreve: CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, *caput*). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

segregação socioespacial que separa condomínios fechados - a lei atacada os regulamentava com regras urbanísticas próprias - do resto da cidade.

Nas palavras de Antonio Carlos Flores de Moraes,⁴⁷ o termo governança conduz ao entendimento de que “ao se avaliar a capacidade governativa não se deve apenas levar em conta os resultados das políticas governamentais, mas também a forma pela qual o governo exerce o seu poder”, devendo permanentemente legitimá-lo e não apenas no momento episódico do voto. Nesse sentido, segundo Lírio do Valle,⁴⁸

enquanto a expressão governabilidade traduz a capacidade política de governar que deriva da relação de legitimidade do Estado e de seu governo com a sociedade; o conceito de governança tem sua gênese na formação de *redes interdependentes de atores sociais e estatais, que se combinam no desafio de subsidiar a Administração Pública na tarefa de se organizar adequadamente para dar cumprimento aos seus misteres na execução das políticas públicas.*

Nesse sentido, a gestão democrática da cidade, das aglomerações urbanas em sentido estrito e das metrópoles envolve evidentemente um “ideário de coletivização das decisões, e de construção de uma inteligência coletiva, seja em relação aos contornos dos problemas objeto da ação pública, seja na exploração de seus possíveis caminhos de solução” (CHEVALLIER, 2009, p. 274-275). Segundo Chevallier (idem),

a governança envolve, assim, uma aproximação pluralista e interativa da ação coletiva: constatando a complexidade dos problemas e da existência de múltiplos poderes, trata-se de coordenar a ação deles e obter a sua cooperação. A governança apresenta-se como um método ou um mecanismo de regulação de uma vasta série de problemas ou conflitos, pelo qual os atores alcançam com regularidade decisões mutuamente satisfatórias ou vinculantes, através da negociação e da cooperação.

Em respeito ao princípio da consensualidade (MOREIRANETO, 1999), o Estatuto da Metrópole exige que a governança interfederativa comporte em sua estrutura órgão que envolva representantes dos vários entes federativos conurbados ou aglomerados e também da sociedade civil afetada pela conurbação/aglomeração e seus efeitos, sem o que não desfruta do atributo da gestão plena e, por isso, hábil ao reconhecimento como região metropolitana para fins de recebimento de incentivos federais.

⁴⁷ MORAES, Antonio Carlos Flores de. Um novo Estado: sonho, realidade e controle. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 27.

⁴⁸ LÍRIO DO VALLE, Vanice. *Gerenciamento urbano*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 11.

8.1.5. Diretrizes da governança interfederativa metropolitana

As diretrizes da governança interfederativa se assentam, basicamente, sobre três pilares: (a) compartilhamento de competências entre entes metropolitanos; (b) participação democrática da sociedade no planejamento/tomada de decisão e no monitoramento da gestão/execução das FPIC, uma tônica da gestão urbana brasileira (pelo menos em tese), ambos dos quais já se cuidou; e (c) compatibilização entre planejamento metropolitano e leis orçamentárias, de que a seguir se trata.

O Plano Diretor sempre pareceu ser tratado quase que de forma apartada ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei de Orçamento, como se a Administração Municipal, ao cuidar de cada programa de trabalho com que se esmiúçam e se dotam de orçamento as ações e projetos estatais, não estivesse construindo a cidade que se planejou. Nem a exigibilidade de audiência prévia à votação das leis orçamentárias teria inibido verdadeiramente este “descolamento” de agendas e decisões alocativas em matéria de Administração Pública em geral e urbana, em específico.

Bem, o Estatuto parece tentar corrigir essa distorção histórica, exigindo que haja compatibilização entre o Plano de Desenvolvimento Integrado da unidade territorial regional e as leis orçamentárias de cada um dos Entes Metropolitanos que a componham, o que, em parte, supriria a lacuna deixada pelo veto à previsão de um fundo metropolitano no projeto de lei do Estatuto.

8.1.6. Instrumentos de gestão metropolitana

A lista de instrumentos do desenvolvimento urbano integrado do Estatuto da Metrópole (art. 9º) não afasta outros, previstos pelo Estatuto da Cidade, desde que (I) sejam suscetíveis de adoção compartilhada e (II) prescindam de lei específica municipal, salvo, neste caso, se a falta for suscetível de suprimento pelo legislador estadual.

A despeito da possibilidade de aplicação subsidiária do Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole prevê operações urbanas consorciadas e parcerias público-privadas interfederativas e contratos de gestão, sendo, neste caso, ao que parece, interfederativa a organização social.

A figura do macrozoneamento metropolitano, sendo o zoneamento em si tradicional instrumento de “planejamento funcional do território”, permite que seja aproveitada técnica que valoriza as potencialidades e respeita as peculiaridades comuns - ou que se quer induzir que assim sejam - a todos os entes do espaço metropolitano.

O veto à criação de um fundo metropolitano nacional veio a ser criticado como elemento determinante do possível fracasso da execução das FPIC que, pela largueza do território coberto, fazem pressupor necessário o aporte de recursos financeiros vultosos. De acordo com Santos e Vasques (2015, p. 146), “ao vetar a Seção II, onde estava prevista a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado

(FNDUI), as fontes de financiamento desses serviços não receberam um tratamento adequado, restando inalterado o quadro de forte heterogeneidade existente entre os municípios” brasileiros, 70% dos quais com população inferior a 20 mil habitantes, segundo dados do Censo Demográfico de 2010, do IBGE.⁴⁹

Nada obsta, todavia, que a lei estadual de criação das unidades regionais urbanas preveja a constituição de fundos metropolitanos, cujas dotações orçamentárias “vinculadas” (a projetos metropolitanos) permitam que as agendas metropolitanas prosperem e evitem que, “na ausência de um verdadeiro avanço nas formas institucionalizadas de financiamento da infraestrutura urbana, o Estatuto da Metrópole tenda a repetir o resultado do Estatuto da Cidade: muita expectativa com pouca efetividade” (idem, p. 149-150).

Feito o cotejo entre premissas teóricas e jurisprudencial, pode-se dizer que, no geral, o Estatuto da Metrópole parece atender ao ali preconizado, embora o faça sob um viés altamente formal e, neste sentido, incapaz de refletir os grandes dilemas contudísticos metropolitanos que pretende enfrentar.

8.2. Terra de São Sebastião: comentários críticos ao PL da RMRJ

O PLC nº 101/2015, ao dispor novamente sobre a RMRJ, pretende atender, pela via legal e administrativa, pelo menos em tese, aos pressupostos de sua configuração legítima definidos pelo STF no julgamento da Adin nº 1982/RJ (embora o faça com uma nova estrutura e não com aquela que lhe é preexistente), mas deixa, por outro lado, de preencher determinados requisitos estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole, porquanto lhe seja anterior: alguns se resolvem pela via hermenêutica; outros não, razão pela qual o PL mereceria ser melhor discutido e receber novas emendas.

Interessante sua definição do que seja interesse comum ou metropolitano: as funções públicas ou os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo “dependentes, concorrentes, confluentes ou interligados entre si”, expressão que em parte reproduz trecho do referido acórdão resultante do julgamento da Adin nº 1982, julgada pelo STF.

Em matéria de governança metropolitana, o PL da RMRJ prevê Conselho Deliberativo, Conselho Executivo e criação de uma Agência Metropolitana, sob a forma de autarquia, modelo neste particular, considerado o ideal por Alochio (2004). Prevê, todavia, um princípio de peso de votos, conforme a proporcionalidade de habitantes de cada município, conferindo, para o Estado-membro instituidor, peso 30, evitando

⁴⁹ Relembre-se que, embora os Municípios com menos de 20 mil habitantes não estejam obrigados à elaboração de Plano Diretor, o Estatuto da Cidade já ressaltava aqueles que, nessas condições, integrassem unidades urbanas regionais, o que vem a ser corroborado pelo Estatuto da Metrópole, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade pelo Prefeito omissor.

contrariar a decisão do STF que admite diferenciação da qualidade de votos, desde que a decisão não caiba indiretamente a um ente só, mas, por outro lado, prevendo peso 20 para as decisões do MRJ e pesos entre 1 e 5 para os demais Prefeitos, o que ameaça que os dois entes com maior orçamento da RMRJ sejam os principais responsáveis por decisões que impactarão todos os demais.

Outra crítica contundente ao projeto, de parte de Eliomar Coelho (2015, p. 6), na qualidade de Deputado Estadual, é a de que, com a previsão de um Conselho Deliberativo que não incorpora formas participativas de discussão pela sociedade, que ficam relegadas ao plano da mera exortação e não da deliberação,

ao que parece, o Governo do Estado fez a opção por voltar ao antigo formato de conselhos da época da ditadura militar, onde subdividem-se as funções deliberativas e institui-se um conselho consultivo, que, conforme verificamos na prática recente de inúmeros outros conselhos do gênero, servem apenas para legitimar decisões e nunca são efetivamente ouvidos pelos tomadores de decisão.

Dentre os diversos modelos possíveis de escolha, mantido o *design* institucional mínimo exigido pelo Estatuto da Metrôpole, a RMRJ opta para que as decisões do Conselho Deliberativo sejam executadas por uma Agência Metropolitana, sob forma de Autarquia, que passa a integrar a Administração Indireta do ERJ, dotada de autonomia especial e estabilidade dos respectivos dirigentes: se por um lado goza de autonomia, por outro, é mera executora do que vier a ser decidido pelo Conselho Deliberativo.

Embora não sendo pessoa jurídica, a lei a trata como *quase* uma, garantindo-lhe representação judicial para a defesa dos interesses metropolitanos em juízo.

No que tange ao Conselho Consultivo, a participação democrática se pretende ter por cumprida com a indicação de representantes da sociedade civil, da academia, mas, no somatório, continua prevalecendo a vontade estatal. Coelho (2015, p. 6) também ressalta este aspecto:

No caso do conselho consultivo, para além de seu esvaziamento em termos de capacidade de tomada de decisão, a sua proporcionalidade demonstra um espaço que hegemoniza a participação do governo e da estrutura do legislativo: 3 representantes do executivo estadual, 4 representantes do poder legislativo estadual, indicado pelo presidente da ALERJ, e 2 representantes do poder legislativo municipal indicado pelos presidentes das Câmaras Municipais, além de representantes diversos de segmentos sociais [...].

O Conselho Consultivo visa “assegurar” a participação, mas não terá autoridade para nada além de “opinar” sobre os projetos do governo sem qualquer perspectiva ou instrumento que faça valer suas avaliações. Sua composição, regulamento e mesmo sua pauta serão praticamente todos determinados pelo Conselho Deliberativo, logo, pelo próprio Governo Estadual.

O legislador fluminense prevê a criação de um fundo metropolitano cujas fontes de receita são, entre outras, as transferências da União, razão pela qual, pelo Estatuto da Metrópole, para não ser degradado ao *status* de aglomeração urbana *stricto sensu* (art. 15 do EM), deve observar os critérios técnicos que possibilitem a definição de um conjunto de Municípios como efetivamente metropolitano, tarefa da qual acabou por não se desincumbir. Além disso, prevê mais as fontes de receita do que diretrizes claras para alocação de recursos, que permitam o controle social dos gastos.

Resta saber se o Prefeito de Japeri será tratado com a mesma dignidade que o da Capital. Talvez o Estatuto da Metrópole só imponha que se deem os primeiros passos: elaboração de Plano de Desenvolvimento Urbano integrado compatibilizado com Planos Diretores e formação teoricamente coletiva - e democrática - da vontade metropolitana ou, ao menos, da gestão das funções de interesse comum e dos serviços públicos metropolitanos.

Ainda que se proponha a governança interfederativa, a falta de debate metropolitano com os demais entes para a instituição da RMRJ e de *accountability* mostra que ela já (re)começa mais *monológica* do que *dialógica*.

Diante do diagnóstico traçado, enquanto o PL da RMRJ se afasta, o Estatuto da Metrópole tende a se aproximar daquilo que neste ensaio arbitrariamente se classificou com a melhor doutrina, pesquisa e jurisprudência acerca do direito da metrópole. Resta saber se será o melhor caminho a seguir para as causas metropolitanas. Que já existiam outros, decerto que sim - e o “bilhete único”, com a integração de modais sob concessão de Estado e outros, do Município, é exemplo disso -, mas não foram suficientes ao enfrentamento comum da maioria das questões urbano-espaciais contíguas a várias municipalidades que vêm obstruindo o desenvolvimento regional e a qualidade de vida nas metrópoles e nas cidades que sofrem sua influência.

9. NAVEGAR É PRECISO, VIVER NÃO É PRECISO (FERNANDO PESSOA)

De fato, a participação popular atualmente não ocorre mais apenas a partir do indivíduo, do cidadão isolado, ente privilegiado e até endeusado pelas instituições político-jurídicas do liberalismo. O final do século XX e o século XXI certamente entrarão para a História como épocas em que o indivíduo se eclipsa, surgindo

em seu lugar as associações, protegidas constitucionalmente, que se multiplicam nas chamadas “organizações não governamentais” [...] (trecho do Acórdão de julgamento da Adin 1842 pelo STF).

Pode ser que estejamos tentando inverter o rumo da história - e das marés... Numa sociedade de informação (CASTELLS, 1999), *desterritorializada, desenraizada*, caótica, pode ser que a grande antítese ao global seja mesmo o local,⁵⁰ que o homem, como *mônada ensimesmada*,⁵¹ assim como os entes públicos, não tenha uma visão comunitária acerca dos problemas comuns, mas libertária; e se assim o for, na cidade neoliberal, a regulação do espaço comum regional estaria na contramão da história.

Pode ser que o regionalismo, enquanto interposta *quase-pessoa* ao nacional e ao municipal predisposta à resolução de questões que territorialmente se colocam mesmo entre poder central e local, seja uma tentativa vã e que Boaventura precise nos fazer enxergar o mundo pelas mãos de Alice, a que, na versão de Lewis Carol, introduz realidade num universo de fantasia, na qual, neste caso, todos dariam as mãos solidariamente para resolver juntos seus problemas comuns, como se o conflito não fosse a base com que a humanidade instrumentaliza seu desejo perpétuo de poder.

Pode ser que, para vencer a guerra pelos mares, estivesse certo o General Pompeu, ao proclamar que “navegar é preciso, viver, não”.⁵²

⁵⁰ A ideia de regionalização e de integração regional é criticada por especialistas que trabalham com arranjos espaciais da mundialização, em especial sobre as redes e sobre a cidade global. Muitos têm se centrado na integração desigual dos lugares na globalização e destacaram um fenômeno aparentemente paradoxal: “a mundialização expande as escalas de trocas e ocasiona a difusão de bens e de práticas em todo o mundo, ao mesmo tempo em que promove uma extrema concentração de certas atividades em um pequeno número de metrópoles interconectadas”. (IANN, Richard. *Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas*. Disponível em: <<https://confins.revues.org/8939?lang=pt#tocto2n1>>. Acesso em: 19 maio 2014). A hipótese é que essas metrópoles, às vezes chamadas cidades globais, formam uma espécie de espaço reticulado composto de aglomerações que interagem mais umas com as outras do que com seus entornos geográficos (Dollfus, 2007). Assim, a distância quilométrica e a proximidade no espaço geográfico perdem importância na organização do espaço, sobretudo para as atividades desmaterializadas, como os serviços de alto nível. Esse tipo de raciocínio é encontrado em autores como Saskia Sassen (SASSEN, 1991 e 2004).

⁵¹ “Esta compreensão fundava-se sobre premissa antropológica clara: o indivíduo era compreendido como um átomo social, uma ‘mônada ensimesmada’, como ironizou Karl Marx, e a sociedade como o *locus* da livre concorrência entre estes indivíduos, que mantinham entre si relações do tipo contratual ou quase contratual. [...] O Homem, ao qual se referiam as constituições e os códigos, era quase uma abstração metafísica, um ser desenraizado, e não a pessoa concreta, historicamente situada, portadora de anseios e necessidades reais.” (SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 13).

⁵² A frase que inspirou o poeta português a exaltar o destemor dos navegadores portugueses teria sido proferida pelo General Pompeu, que, a ficar confortavelmente na Sicília, mas sob o risco da desgarnição romana causada por uma revolta dos escravos em Roma, preferiu avançar sobre os mares, enfrentar os perigos da pirataria e levar as iguarias das províncias que pudessem salvar o Império.

Num mundo, todavia, em que as metrópoles são a síntese espacial da desigualdade global, é preciso acreditar que tentar seguir junto, respeitando as diferenças e tratando todos com igual dignidade, vale a pena porque nestas terras, mais que navegar, *viver é preciso*.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*. Tradução Zilda Schil. São Paulo: Landy, 2001.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão dos serviços públicos nas regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 5, n. 24, p. 187-204, 2004.

ALVES, Alaôr Café. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

ASCHER, François. *Métapolis ou l'avenir de la ville*. Odile Jacob, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. In: *Temas de direito constitucional*. São Paulo: Renovar, t. II, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008,

BERRY, B.; HORTON, F. Problems of defining the metropolis. In: BERRY, B.; HORTON, F. *Geographic perspective on urban systems: with integrated reading*. New Jersey: Prentice Hall Inc.; Englewood Cliffs, 1970.

BRENNER, Neil. Decoding the newest "metropolitan regionalism" in the USA: a Critical Overview. *Cities*, v. 19, n. 1, p. 3-21, 2002.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, v. 3, 1999.

_____. *The rise of the network society*. Malden: Mass; Oxford: Blackwell, 1996.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COELHO, Eliomar. *O ocaso do planejamento no Estado do Rio de Janeiro: desafios para a governança metropolitana*. 2015. Texto datilografado.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. *Revista de Direito Ambiental*, v. 78, 2015.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regionalismo como uma nova perspectiva para o federalismo brasileiro: o leading case relativo à região metropolitana do Rio de Janeiro. In: AIETA, Vânia (Org.). *Cadernos de Direito da Cidade: série I*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

DAVIS, Mike. *Planet of slums*. London: Verso, 2007.

DIOXIADIS, Konstantinos Apostolou. *Anthropopolis: city for human development*. New York: Norton & Company, 1975.

GARSON, Sol. Relatório de Pesquisa. *A construção de projetos metropolitanos: experiências internacionais de sistemas de governança metropolitana*. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/governanca_europa.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2013.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. *Revista Eure*, v. XXXV, n. 104, abr. 2009.

GRAU, Eros Roberto. *Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: José Bushasky, 1974.

_____. Regiões metropolitanas: uma necessária revisão de concepções. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 68, n. 521, p. 11-39, mar. 1979.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

HORTA, Raul Machado. Regiões metropolitanas brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. 1975.

IANN, Richard. *Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas*. Disponível em: <<https://confins.revues.org/8939?lang=pt#tocto2n1>>. Acesso em: 19 maio 2014.

JACQUOT, Henri; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 6. ed. Paris: Dalloz, 2008.

LEFÉBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2004.

LÍRIO DO VALLE, Vanice. *Gerenciamento urbano*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MARAFON, Gláucio José et al. *Geografia do Estado do Rio de Janeiro: da compreensão do passado aos desafios do presente*. Rio de Janeiro: Gramma, 2011.

MCLUHAN, Herbert Marshall. *The Gutenberg galaxy: the making of typographic man*. Toronto: University of Toronto Press, 1962.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MORAES, Antonio Carlos Flores de. Um novo Estado: sonho, realidade e controle. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). *Direito administrativo: estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MOREIRANETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações de direito administrativo*. São Paulo: Renovar, 1999.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Relatório de pesquisa: Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2008.

ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. 2012. Disponível em: <http://dereitoamoradia.org/wp-content/uploads/2013/02/A.HRC_.22.46_sp.pdf>. Acesso em: 1º jan. 2014.

RZEPKA, Agnieszka. *Globalization or regional integration*. In: CONFERENCE OF INFORMATICS AND MANAGEMENT SCIENCES, march, 24-28, 2014.

SANTOS, Ângela Moulin Penalva; VASQUES, Pedro. Estatuto da Metrôpole: avanço normativo na gestão territorial a espera de cooperação financeira. In: AIETA, Vânia (Org.). *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, t. I, 2015. (Coleção UERJ 80 Anos).

SANTOS, Ângela Moulin Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 2, 2013.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SASSEN, Saskia. Introduire le concept de ville globale. *Raisons politiques*, n. 15, p. 9-23, août 2004.

_____. *The global city*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SCHIRM, Stefan A. *Globalization and the new regionalism: global markets, domestic politics and regional cooperation*. Oxford: Polity, 2002.

SCOTT, James. *De-coding new regionalism: shifting social-political contexts in Central Europe and Latin America (urban and regional planning and development series)*. Aldershot: Ashgate, 2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. Regiões metropolitanas e serviços públicos de interesse comum. In: MARTINS, Cristiano Franco (Coord.): *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. XIX, 2008.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. A solução do Rio de Janeiro para a polêmica do saneamento básico na região metropolitana. *Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 17, jan./dez. 2008.

_____. Parcerias decorrentes do programa estadual de desestatização. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, v. 59, 2005.