

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

**ESTATUTO DA METRÓPOLE: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS NA  
GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA COM O ADVENTO DA  
LEI N° 13.089/2015**

**Leonardo Henrique Domingos Rosa  
Orientador: Prof. Dr. Raul Miguel  
Freitas de Oliveira**

**Ribeirão Preto – SP  
2016**



**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

**ESTATUTO DA METRÓPOLE: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS NA  
GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA COM O ADVENTO DA  
LEI N° 13.089/2015**

**LEONARDO HENRIQUE DOMINGOS ROSA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Urbanístico

Orientador: Prof. Dr. Raul Miguel Freitas de Oliveira

**Ribeirão Preto - SP**

**2016**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Henrique Domingos Rosa, Leonardo.

Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios na gestão metropolitana brasileira com o advento da lei n° 13.089/2015 / Leonardo Henrique Domingos Rosa. – Ribeirão Preto, 2016.

88 p.; 30 cm

Orientador: Raul Miguel Freitas de Oliveira. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação – Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2016.

1. Estatuto da Metrópole. 2. Gestão metropolitana. 3. Gestão sustentável. 4. Governança Interfederativa. 5. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

ROSA, Leonardo Henrique Domingos. **Estatuto da Metr pole: avanos, limites e desafios na gestão metropolitana brasileira com o advento da Lei n  13.089/2015.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado   Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para a obteno de título de Bacharel em Direito. Ribeirão Preto, 2016.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr. \_\_\_\_\_

Instituio: \_\_\_\_\_ Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.Dr. \_\_\_\_\_

Instituio: \_\_\_\_\_ Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_



*Aos meus pais, por todo amor e carinho a mim dedicado.*

*A minha avó, tio e madrinha pelo amor incondicional; minhas eternas saudades.*

*Aos verdadeiros irmãos e irmãs que a vida me deu.*

*Aos que passaram por minha vida levando um pouco de mim e deixando um pouco de si.*



*Ao brilhante professor Raul Miguel Freitas de Oliveira, pela humildade e humanidade.*

*À Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, pela acolhida.*

*À Atlética Casa Sete, pelos cinco melhores anos possíveis.*



*Quiseram me enterrar.  
Mal sabiam que eu era semente.*



## RESUMO

Com o adensamento da população ao redor do globo ao longo desses últimos anos, e diante da perspectiva de que tal fenômeno se intensifique ainda mais nas próximas décadas, cresce a importância do elemento território enquanto pressuposto constituinte do Estado Moderno. Desta sorte, desponta a necessidade de se repensar o território geopolítico levando-se em consideração as novas formas de manifestação do poder, especialmente no que toca à questão urbana. Deste modo, a maneira como se organiza o território urbano deverá ser objeto de reinvenção visando à busca de soluções integralizadas para a elucidação dos problemas comuns e coletivos da esfera urbana. Tal esforço se faz imprescindível a fim de que se ascenda a um desenvolvimento humano sadio e equilibrado, tanto para as presentes quanto futuras gerações. Neste contexto é que ganha forma a Lei nº 13.089/2015, autointitulada Estatuto da Metrópole. O referido diploma vem para tratar de maneira primorosa, embora insuficiente, acerca da questão metropolitana de nosso país, prometendo dar nova forma à maneira como são governadas as regiões metropolitanas brasileiras. Para tanto, dentre outras propostas, dispõe-se o Estatuto ao estabelecimento de um frutífero diálogo com as novas formas de poder e os novos protagonistas locais, democratizando o debate e a busca conjunta por soluções. Importante marco na legislação urbanística pátria, discutiremos ao longo do presente trabalho os avanços, limites e desafios trazidos pela Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole – no tocante à gestão das metrópoles brasileiras, para que, ao final, possamos concluir se o aludido diploma de fato abrirá caminho para uma gestão mais humana, justa e eficiente de nossas regiões metropolitanas ou se muito pouco contribuirá.

Palavras-chave: Estatuto da Metrópole; Gestão metropolitana brasileira; Desenvolvimento sustentável; Gestão sustentável; Governança interfederativa; Desenvolvimento urbano integrado; Plano de desenvolvimento urbano integrado.



## ABSTRACT

With the growth of population around the globe over the last few years, and in front of the prospective of this phenomenon's intensifying in the next decades, the importance of the territory element as a constituent presupposition of the Modern State grows. In this way, is necessary to rethink the geopolitical territory, taking into account the new forms of manifestation of power, especially with the urban question. Thus, the way in which urban territory is organized must be the object of reinvention in order to search for integrated solutions to solve common and collective problems of the urban area. Such an effort is essential to generate a healthy and balanced human development, both for present and future generations. In this context Law No. 13,089 / 2015, self-appointed Statute of the Metropolis, was created. It comes to treat in an exquisite, though insufficient, way about the metropolitan question of our country, promising to reshape the way Brazilian's metropolitan regions are governed. Therefore, among other proposals, it is the duty of the Statute to establish a productive dialogue with the new forms of power and the new local protagonists, democratizing the debate and the joint search for solutions. Important development in the Brazilian urban planning legislation, we will discuss throughout the advances, limits and challenges brought by Law 13,089 / 2015 - Metropolis Statute - regarding the management of the Brazilian metropolises, so that, in the end, we can conclude that the Will indeed open the way for a more humane, just and efficient management of our metropolitan regions or if it will contribute very little. Important developments in the country's urban planning legislation, we will discuss throughout the present work the advances, limits and challenges brought by Law 13.089/2015 - Metropolis Statute - regarding the management of Brazilian metropolises, so that, in the end, we can conclude that said law will in fact generate a more humane, fair and efficient management of our metropolitan regions or if it will contribute very little.

Key words: Statute of the Metropolis; Brazilian metropolitan management; Sustainable development; Sustainable management; Interfederative governance; Integrated urban development; Integrated urban development plan.



## LISTA DE SIGLAS

- BNH — Banco Nacional de Habitação
- CEBDS — Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
- CIAM — Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
- CNPU — Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
- EBTU — Empresa Brasileira de Transporte Urbano
- EM — Estatuto da Metr pole
- FGTS — Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FNADU — Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
- FNRU — Fórum Nacional de Reforma Urbana
- IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
- LC — Lei Complementar
- ONG — Organiza o Não Governamental
- ONU — Organiza o das Na es Unidas
- PDUI — Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
- RM — Região Metropolitana
- SFHU — Sistema Federal de Habita o e Urbanismo
- UNICAMP — Universidade Estadual de Campinas



## SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	21
2. CONJUNTURA INTERNACIONAL .....	31
3. MARCOS CONSTITUCIONAIS .....	37
3.1. A Constituição de 1967/69.....	37
3.2. Constituição de 1988.....	41
4. CIDADE .....	47
5. METRÓPOLE .....	53
5.1. Conceitos.....	53
5.2. Processo de metropolização no Brasil .....	54
6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	59
6.1. Gestão sustentável.....	62
7. ESTATUTO DA METRÓPOLE.....	65
7.1. Governança interfederativa .....	68
7.2. Desenvolvimento Urbano Integrado .....	73
7.3. Papel da União .....	75
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	79
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	83



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 positivou, logo em seu artigo segundo, que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”<sup>1</sup>. Trata-se do Princípio da Separação (ou Tripartição) dos Poderes, o qual deriva da Teoria da Separação dos Poderes, cuja elaboração no plano teórico erroneamente costuma se atribuir ao político, filósofo e escritor francês Montesquieu, que embora a tenha aperfeiçoado, dando a tão notável teoria seus atuais contornos, não foi de fato seu criador.

Proposta originariamente pelo filósofo inglês John Locke, em seu *Segundo Tratado Sobre o Governo*<sup>2</sup>, a Teoria da Separação dos Poderes do autor britânico é por muitos, e para nós, considerada incompleta, posto que os três poderes elencados por Locke (quais sejam, Legislativo, Executivo e Federativo) são, na realidade, apenas dois, dado que o Poder Federativo não se trata de um poder propriamente dito, mas sim de um desdobramento do Poder Executivo<sup>3</sup>. Desse modo, pode-se dizer que a Teoria da Separação dos Poderes só se torna de fato tripartite com a inestimável colaboração de Montesquieu ao inserir o Poder Judiciário como o terceiro elemento do conjunto, tratando do assunto no Livro XI de sua primorosa obra *O Espírito das Leis*<sup>4</sup>.

Ao refinar a teoria de Locke, Montesquieu deixa claro que sua principal pretensão ao tripartir o poder é a de evitar o exercício arbitrário do mesmo, visto que “[...] é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder<sup>5</sup>”. Mas para que tal fato se dê, para o filósofo francês, é imprescindível que ocorra a presença de um Governo Moderado, o qual, em sua composição deve “[...] combinar os poderes, regulamentá-los, moderá-los e fazê-los agir; oferecer, por assim dizer, um lastro a um [poder] para colocá-lo em condição de resistir a outro”<sup>6</sup>. Tal figura do Governo Moderado, para o italiano Bobbio, “[...] deriva, contudo, da

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1998). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24/08/2016.

<sup>2</sup> LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. 3. ed. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1983. p. 37.

<sup>3</sup> SORTO, Fredys Orlando. **Montesquieu: o espírito das leis e o mito da separação dos poderes**. *Verba Juris* - Anuário da Pós-Graduação em Direito, v.3, n.3, 2004, p. 86.

<sup>4</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Trad. Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 45.

<sup>5</sup> *Ibid*, p. 186.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 96.

dissociação do poder soberano e da sua partição com base nas três funções fundamentais do Estado – a Legislativa, a Executiva e a Judiciária”<sup>7</sup>.

No entanto, engana-se aquele que imagina ser a divisão de poderes absoluta e inflexível. Pelo contrário, cada um dos três poderes exerce, além de suas funções típicas (quais sejam, Executivo: administrar; Legislativo: legislar e fiscalizar; Judiciário: julgar), funções atípicas, que por sua vez ocorrem quando um dos poderes exerce funções típicas de outro<sup>8</sup>. Saliente-se que, a bem da verdade, não é o poder de fato que se separa, uma vez que ele é uno, sendo mais correto falar-se em separação das funções do poder<sup>9</sup>.

Assim, podemos inferir que o fato da divisão de poderes não se dar de forma absoluta não constitui um problema *per se*. Ao contrário, tal relatividade se faz necessária para que se alcance na prática a desejada independência e harmonia entre as três funções do poder. Dessa forma, podemos dizer que para ser operacional, gerando soluções integralizadas entre os problemas coletivos e comuns, o Estado precisa se reinventar<sup>10</sup>. Tal ótica nos leva a crer que os problemas constitucionais não são, propriamente, questões jurídicas, mas sim políticas, devendo assim ser tratadas<sup>11</sup>.

Desta sorte, com o contínuo adensamento da população mundial, que já conta com cerca de 7,3 bilhões de pessoas vivendo atualmente por todo o mundo, com perspectiva de que este número suba para 8,5 bilhões já em 2030, atingindo a cifra de 11 bilhões em 2100<sup>12</sup>, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas – ONU – cresce a importância do elemento território enquanto pressuposto constituinte do Estado Moderno.

Desta forma, surge o desafio de se repensar o território geopoliticamente, considerando-se os novos elementos e formas de manifestação do poder. Neste sentido, leciona o professor Márcio Antônio Cataia, professor e pesquisador da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP:

---

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 4ª ed. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1985, p.29.

<sup>8</sup> SORTO, Fredys Orlando. **Montesquieu: o espírito das leis e o mito da separação dos poderes**. *Verba Juris* - Anuário da Pós-Graduação em Direito, v.3, n.3, 2004, p. 86.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, 2016, p.359-390. Trimestral.

<sup>11</sup> HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991, p. 09.

<sup>12</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Novo estudo da ONU indica que mundo terá 11 bilhões de habitantes em 2100**. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/novo-estudo-da-onu-indica-que-mundo-tera-11-bilhoes-de-habitantes-em-2100/>>. Acesso em 09/09/2016.

“[...] a geografia é desafiada a repensar o território, sobretudo, quando é gestado um novo mapa do mundo: novas fronteiras são criadas, algumas redesenhadas, outras desaparecem, enquanto a regra geral é serem atravessadas por fluxos de mercadorias (legais e ilegais) e informações sem precedentes; territórios são fragmentados, outros são unificados; novas hegemonias são construídas, assim como antigas alianças são esfaceladas; uma nova geopolítica surge para confrontar antigos blocos de poder; novas formas de fazer a guerra confrontam o tradicional Estado-territorial; novos blocos geoeconômicos unem territórios em benefício do mercado mundial; antigos muros representativos da oposição Leste/Oeste são destruídos, mas novos muros, agora para dividir Norte/ Sul, são erguidos. Nessa lista, a forma do território se metamorfoseia, porém, ele se mantém como condição material e suporte do poder do Estado. Contudo, há outras transformações em curso: novos protagonistas, com ancoragens regionais e locais, exigem participação política e institucionalização de suas demandas territoriais; alianças transfronteiriças são construídas por protagonistas que não se reconhecem como “nacionais”; antigos Estados, orgulhosos por se afirmarem como uma única nação são forçados a reconhecer línguas regionais, tomadas oficiais ou em processo de reconhecimento nacional. Neste rol, o território se metamorfoseia por outros usos que exorbitam o poder dos Estados e das empresas transnacionais e seus blocos econômicos. Nesta segunda lista, não é apenas a forma do território que é colocada em causa, mas também seu uso hegemônico por parte do Estado. Estes dois escrutínios de metamorfoses apontam para outros usos dos territórios que não são centrados apenas nos tradicionais usos hegemônicos. De fato, o território sempre suscitou referências identitárias, sociais, políticas, jurídicas e econômicas, acalorando debates sobre nacionalidades, regiões e lugares, que circundados por fronteiras políticas, individualizam-se jurídica e politicamente.”<sup>13</sup>

Em meio a esta nova realidade, a maneira como se pensa o território, em especial o território urbano, deverá ser reinventada e redirecionada a fim de que se atinja o objetivo maior que é o de se propiciar o desenvolvimento humano de forma equilibrada com o meio ambiente. Para tanto, é necessário que o Estado reconheça as novas formas de poder, os novos protagonistas locais, e estabeleça um diálogo com frutífero com estes. Mas como conciliar desenvolvimento urbano com desenvolvimento humano levando-se em consideração o elemento territorial, que se constitui como uma das formas de manifestação de poder do Estado?

Diante desta realidade, surge então a preocupação internacional com a elaboração de políticas de gerenciamento ambiental. Assim, em 1972, realizou-se em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, que acabou mais conhecida por Conferência de Estocolmo, tendo sido a primeira convenção a nível mundial a preocupar-se com a temática ambiental<sup>14</sup>.

Tal conferência constitui-se como um marco na ecopolítica mundial, tendo colocado o meio ambiente, a partir de então, como uma das principais pautas a serem debatidas no

<sup>13</sup> CATAIA, Márcio Antônio. **Território político: fundamento e fundação do Estado**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 23, n. 1, 2011, p.115-125.

<sup>14</sup> DE PASSOS. Calmon; NOGUEIRA, Priscilla. **A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v.6, n.6, 2009, p. 113-121.

cenário da política internacional. Dentre as diversas questões suscitadas durante a Conferência de Estocolmo, nos chama a atenção a colocação do meio ambiente equilibrado, tanto o natural quanto o artificial, como elemento essencial à fruição dos direitos humanos, estando o cuidado com as questões ambientais íntima e diretamente ligado à qualidade de vida do homem.

Neste sentido, dispõe a Declaração de Estocolmo, debatida e votada na conferência de mesmo nome, a qual dispõe em seu preâmbulo de sete pontos principais direcionadores da política internacional relativa ao meio ambiente:

“1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida.

2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.

3. O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicarem-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha.

4. Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais está motivada pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico.

5. O crescimento natural da população coloca continuamente, problemas relativos à preservação do meio ambiente, e devem-se adotar as normas e medidas apropriadas para enfrentar esses problemas. De todas as coisas do mundo, os seres humanos são a mais valiosa. Eles são os que promovem o progresso social, criam riqueza social, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu árduo trabalho, transformam continuamente o meio ambiente humano. Com o progresso social e os avanços da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do homem de melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.

6. Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas.

7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem os países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.”<sup>15</sup>

O documento chama a atenção ao colocar o homem como obra do meio ambiente ao mesmo tempo em que o coloca como construtor deste, numa clara via de mão dupla. Neste processo de “construção”, deve o homem levar em consideração que este ambiente que ele cria – o meio ambiente artificial - é o mesmo que o levará, ou não, ao seu pleno desenvolvimento nos mais diversos vieses de sua existência.

Assim, o texto coloca em pauta a necessidade de proteção e melhoramento do meio ambiente humano na medida em que isto afeta o bem-estar dos povos nas mais diversas frentes de impacto, estando tal bem-estar ligado, inclusive, ao desenvolvimento econômico, motivos pelos quais a matéria deve ser objeto de urgente atenção a todos os governos do planeta, inclusive dos que desdenham das questões ambientais.

Outro ponto levantado pela declaração ressalta a importância do homem em estar sempre se reinventando tendo em vista seu progresso, progresso este que maior será quanto maior for a capacidade humana de transformar o meio ambiente em que vive de maneira a

---

<sup>15</sup> DIREITOS HUMANOS NA INTERNET. **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano – 1972.** Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 24/08/2016.

fomentar seu desenvolvimento e o enobrecimento de sua existência enquanto homem. Do contrário, aplicando de maneira errada o conhecimento, o meio ambiente será atingido negativamente, o que ecoará de maneira também negativa na saúde física, mental e social de toda a sociedade em diferentes graus de impacto.

É chamada a atenção, também, para o fato de que cada grupo de países (subdesenvolvidos, em desenvolvimento e desenvolvidos) possui seus próprios problemas ambientais relacionados ao seu grau de desenvolvimento. Desta forma, além de lidar com seus problemas próprios de seu grau de avanço, os países da comunidade internacional devem se esforçar no sentido de verem reduzidas as desigualdades entre seus diversos atores, tendo sempre em vista a salvaguarda do meio ambiente, qualquer que seja este, e não apenas o natural.

Já no que diz respeito ao crescimento contínuo da população, concluiu-se que tal fato se relaciona a diversos problemas no que se refere à preservação ambiental. Desta sorte, tomando-se o homem como a coisa mais valiosa do planeta, a Declaração de Estocolmo determina que este deve atuar direcionando seu progresso, que é contínuo, à melhora do ambiente em que vive com seus semelhantes. Para tanto, o ser humano deve orientar seus atos com particular atenção as suas consequências para o meio ambiente, a fim de que não cause danos, seja por indiferença ou ignorância, uma vez que da saúde dos diversos meio ambientes humanos dependem a saúde e bem-estar do próprio homem, e qualquer desequilíbrio reverberará não só na geração presente, mas também nas futuras.

Por fim, em seu item sétimo, a Declaração de Estocolmo tratou acerca da necessidade de todos os cidadãos, comunidades, empresas e instituições, dos mais diversos planos, locais, regionais, nacionais e supranacionais, aceitarem suas responsabilidades perante este compromisso comum de todos de promover um meio ambiente em que o pleno desenvolvimento humano, sob os mais diversos aspectos, se torne algo real e palpável, tanto para a geração presente quanto para a posteridade. Assim, a conscientização e participação de todos é imprescindível, uma vez que o resultado será sempre a soma de todas nossas ações, sejam elas positivas ou negativas.

Além destes sete pontos principais, o documento conta com mais vinte e seis princípios que regem as questões ambientais em âmbito internacional, os quais não serão aqui tratados, pois não constituem o objeto do presente trabalho, sendo o panorama geral acerca da Conferência de Estocolmo trazido considerado suficiente para o realce da importância que o Direito Ambiental ganhou e vem ganhando nas últimas décadas.

Tamanha a importância da Conferência de Estocolmo que os princípios que ali tiveram origem se refletiram, e se refletem, nos mais diversos ordenamentos jurídicos do globo até os dias atuais. Tanto o é que, em nossa Constituição de 1988, o termo “meio ambiente” aparece no texto constitucional em dezoito oportunidades, tendo sido, inclusive, dedicado um capítulo exclusivo a ele<sup>16</sup>.

Se por um lado a Conferência ocorrida na Suécia fala em meio ambiente natural e meio ambiente artificial, a Constituição Brasileira de 1988 foi além ao tratar da temática. Fala-se, em nossa Magna Carta, de meio ambiente natural (artigo 225), cultural (artigos 215 e 216), construído (artigos 182 e 183) e do trabalho (artigos artigo 6º e artigo 200, inciso VIII). Assim, elevou o constituinte o meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de garantia coletiva ao constituí-lo como sendo um direito de todos<sup>17</sup>.

Desta forma, um ambiente ecologicamente equilibrado engloba o equilíbrio de todos os tipos de meio ambientes elencados pela Constituição, sendo tal necessidade de equilíbrio importante a fim de permitir o pleno desenvolvimento humano e econômico, na medida em que todos os tipos de meio ambiente se encontram entrelaçados, não havendo que se falar no resguardo de apenas um ou alguns deles<sup>18</sup>.

Ao presente trabalho, nos interessa especialmente o meio ambiente construído, também conhecido como meio ambiente artificial, que nada mais é do que o local escolhido pelo homem para viver, trabalhar e desempenhar as demais atividades ligadas à sua existência<sup>19</sup>, o qual, como já dito por nós, recebeu tratamento nos artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira, no Capítulo II, denominado “Da política urbana”, inserido no Título VII, “Da ordem econômica e financeira”<sup>20</sup>.

Tal meio ambiente construído apresenta diversos problemas, merecendo maior atenção nossa o que tange às regiões metropolitanas, dado que uma das características mais marcantes da urbanização brasileira é a chamada macrocefalia, qual seja, o acelerado crescimento dos grandes centros urbanos concomitantemente à diminuição progressiva da população relativa

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25/08/2016.

<sup>17</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, 2016, p.359-390. Trimestral.

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. rev. At. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 54.

<sup>20</sup> BRASIL, *Op. cit.*

das pequenas cidades<sup>21</sup>. Tal fato se dá em meio a uma execução precária por parte do Estado, quando não da inexistência, da prestação de serviços públicos tidos como essenciais à população, tais como saneamento básico, saúde pública, mobilidade urbana, dentre outros tantos problemas urbanos que assolam diariamente a vida de milhões de brasileiros. Assim, imprescindível a elaboração de uma solução para a organização territorial dos Estados, com especial atenção à gestão de serviços e infraestrutura, que conte com a participação dos cidadãos, colocando-se em prática uma democracia de fato participativa<sup>22</sup>.

Nesta direção é que os artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira receberam regulamentação, com o advento da Lei nº 10.257 de 2001, intitulada Estatuto da Cidade, a qual constitui importante passo do Brasil na busca da efetivação do direito à cidade.

Aprovado doze anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade restou notadamente marcado por intensos debates, negociações e arranjos em torno da política urbana nacional, tendo resultado em uma coletânea de instrumentos urbanísticos inovadores e aptos, ao menos em tese, ao enfrentamento das mazelas urbanas<sup>23</sup>. Tendo o instituto do Plano Diretor como seu carro-chefe, as inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade giram em torno de três pontos principais, quais sejam: (i) formas de uso e ocupação do solo, (ii) gestão democrática participativa e (iii) possibilidades de regularização da posse urbana<sup>24</sup>.

Tamanha a importância do Estatuto da Cidade não só no cenário nacional, mas também internacional, ao ponto de ser invejado por formuladores de políticas públicas e gestores urbanos de diversos países, que sua aprovação rendeu a inscrição do Brasil no Rol de Honra das Organização das Nações Unidas – ONU – no ano de 2006<sup>25</sup>.

Por outro lado, mesmo diante de todo este clamor internacional, o diploma brasileiro, após mais de uma década e meia de sua aprovação, tem sido alvo de diversas críticas. Algumas destas críticas afirmam que o referido estatuto não teria vingado, uma vez que a mera positivação de direitos e instrumentos destinados ao seu exercício não garantem a efetividade de sua aplicação. Outras críticas, muito mais graves, afirmam que o Estatuto só

---

<sup>21</sup> ROSSATO, Ricardo. **Século XX: Urbanização e Cidadania**. Santa Maria: Palotti. 1996, p. 37.

<sup>22</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, 2016, p.359-390. Trimestral.

<sup>23</sup> SAULE Júnior, N.; ROLNIK, R. “**Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**”. R. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001, p. 27-35.

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de; BATTAUS, Danila M. de Alencar. **O Direito à Cidade: Urbanização Excludente e a Política Urbana Brasileira**. Lua Nova, São Paulo, v. 97, 2016, p.81-107. Bimestral.

<sup>25</sup> FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 1, 2016, p. 212-233. Semestral.

contribuiu para agravar ainda mais o histórico processo de segregação socioespacial das cidades brasileiras<sup>26</sup>.

De qualquer forma, não há como se negar a relevância do Estatuto da Cidade enquanto divisor de águas na história da política urbanística tupiniquim, tendo aberto caminho para a aprovação da Lei nº 13.089, o denominado Estatuto da Metrópole, cujos avanços, limites e desafios constituem o objeto central do presente trabalho.

Com o advento do Estatuto da Metrópole, o conceito de interligação dos espaços urbanos sofreu uma reedição, sendo colocada também em pauta a veemente necessidade de municípios integrantes de uma mesma região metropolitana buscarem soluções conjuntas para a solução de problemas que lhes são comuns<sup>27</sup>.

Desta forma, tendo por objeto o Estatuto da Metrópole, colaboraremos para a análise de mais este importante marco regulatório da legislação urbanística brasileira, levando-se em consideração, para tanto, a conjuntura internacional, os marcos legislativos constitucionais e infraconstitucionais, bem como a ótica do desenvolvimento sustentável tão presente nos dias atuais, esmiuçando os instrumentos trazidos por este novo e importante diploma que muito promete no avanço da gestão metropolitana brasileira.

---

<sup>26</sup> FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois**. Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 1, 2016, p. 212-233. Semestral.

<sup>27</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.



## 2. CONJUNTURA INTERNACIONAL

O urbanismo, derivado do termo latino *urbe*, que remete à ideia de cidade, advém da imprescindibilidade de se conceberem diretrizes reguladoras das interações e atividades humanas realizadas no seio da cidade, datando sua vertente moderna dos últimos anos do século XIX<sup>28</sup>, muito embora se possa falar em “arte urbana” desde o período antigo, quando o povo grego já desenvolvia meios de organizar suas cidades-estado<sup>29</sup>.

Tal preocupação com o desenvolvimento da *urbe* também nos remete, ainda no período da Antiguidade Clássica, aos romanos, que, assim como os gregos, se dedicaram ao desenvolvimento de meios para melhor se organizar as cidades, sempre em busca de uma melhor qualidade de vida para seus habitantes, podendo seu legado ser observado, inclusive, por meio das obras e ruínas deixadas<sup>30</sup>.

Já no período medieval, observa-se uma multiplicação de cidades a partir do século XI, cidades estas que se desenvolveram, precipuamente, no entorno de abadias e castelos, dado o contexto feudalista da época, o que acabou por gerar centros urbanos com tímido desenvolvimento econômico, abrigando uns poucos artesãos e comerciantes<sup>31</sup>.

Neste contexto medieval, dentro do qual se vivia sempre na iminência de ataques bárbaros, as cidades europeias, que em geral eram cercadas por muros, viveram uma fase de estagnação, quando não de retrocesso. Assim, a Igreja assumiu importante papel na manutenção destes “centros urbanos”, que restaram marcados na história pelas condições insalubres que lhes eram características<sup>32</sup>.

Em um giro mais recente, podemos dizer que a preocupação com o futuro das cidades só ganhou especial atenção internacional no início do século XX, embora tenha experimentado algum desenvolvimento ao longo do período renascentista. Logo no início do século XX, novas convicções e teorias acerca do urbano passaram a ser delineadas e

---

<sup>28</sup> SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Mariana Mattei. **PLANO DIRETOR E PATRIMÔNIO HISTÓRICO: análise a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.568-586, 2016.

<sup>29</sup> HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990, p. 07.

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> *Id.*

discutidas no contexto de um movimento que logo ficaria conhecido como Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – CIAM<sup>33</sup>.

Tais congressos tiveram início no ano de 1928, na cidade de La Sarraz, na Suíça, tendo passado ao longo de vinte e oito anos por diversos países europeus realizando diversas reuniões e estimulando o desenvolvimento do pensamento urbanístico pelo Velho Mundo, pensamentos estes que foram reproduzidos na Carta de Atenas, realizada no ano de 1933, cujos trabalhos foram coordenados pelo arquiteto franco-suíço Le Corbusier<sup>34</sup>.

Neste importante documento, Le Corbusier criticou fortemente os urbanistas de sua época ao colocá-los como ultrapassados, adeptos de uma arquitetura historicista<sup>35</sup>. Assim, quando da redação da Carta de Atenas, o arquiteto franco-suíço colocou a cidade como um componente de um todo econômico, social e político, tendo diagnosticado que os recortes administrativos nem sempre condizem com o plano geográfico, o que acarretava em uma gestão administrativa deveras ineficaz<sup>36</sup>. Assim, sustentou o autor a tese de que os fatores geográficos regionais não devem ser ignorados no pensar a cidade.

A partir das ideias ventiladas pela Carta de Atenas, os membros do CIAM inovaram o pensamento urbano ao terem como escopo a conciliação entre os interesses individuais e coletivos na regência da vida humana na cidade.<sup>37</sup> Assim, passou-se a observar a cidade sobre um viés mais amplo, surgindo a partir de então, de maneira mais contundente, a ideia de haver uma verdadeira necessidade de se harmonizar o meio urbano com as expressões sociais, sem deixar de lado, é claro, de se considerar as influências mesológicas regionais<sup>38</sup>.

Desta forma, um distinto grupo de arquitetos e urbanistas analisou um grupo de trinta e três cidades ao redor do globo a fim de verificar as carências comuns a cada uma delas, buscando soluções menos impactantes para solucionar os problemas decorrentes do adensamento populacional urbano e visando sempre satisfazer as necessidades básicas do homem no tocante a habitação, transporte, trabalho e entretenimento<sup>39</sup>.

Assim, admitia-se um paradigma de homem universal ao reduzir a vida urbana às quatro funções básicas citadas, ignorando-se completamente influências mesológicas e

<sup>33</sup> SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Mariana Mattei, **PLANO DIRETOR E PATRIMÔNIO HISTÓRICO: análise a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.568-586, 2016.

<sup>34</sup> LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 2000, p. 14.

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 01.

<sup>37</sup> SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Mariana Mattei, *Op. cit.*

<sup>38</sup> LE CORBUSIER, *Op. cit.*, p. 02.

<sup>39</sup> SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Mariana Mattei, *Op. cit.*

socioculturais que porventura o mesmo viria a sofrer, fazendo surgir concepções de cidades baseadas puramente em princípios formais e funcionais, o que acabou por gerar uma maior homogeneização dos espaços urbanos<sup>40</sup>.

Contudo, com o passar dos anos, e diante de um avanço tecnológico inexorável, tanto os problemas quanto os anseios humanos se transformaram, o que acarretou na necessidade de se proceder a uma releitura da já Antiga Carta de Atenas de 1933, rediscutindo questões urbanas mais apropriadas ao nosso tempo<sup>41</sup>. Deste modo, com toda a evolução do pensamento urbanístico do século XX, de 1933 a 1998, incluindo uma Guerra Mundial e todo o desenvolvimento tecnológico ocorrido neste ínterim, novos valores histórico-culturais foram incorporados e trazidos à discussão para se pensar a cidade do século XXI.

Nesta conjuntura é que surge a Nova Carta de Atenas, resultado de uma série de deliberações ocorridas na Europa dos anos 90, dentre elas: o *Green Paper on the Urban Environment* (1990), a *Europe 2000: Outlook for the Development of Community's Territory* (1991), a *Europe 2000+: Co-operation for European Territorial Development* (1994), a *European Sustainable Cities: Reported by the Expert Group on Urban Environment* (1996) e a *Towards an Urban Agenda in the European Union*.

Por meio destas discussões promovidas ao longo dos anos 90, o trabalho de elaboração do novo documento estabeleceu como foco quatro pontos principais: (i) promoção de competitividade econômica e emprego; (ii) favorecimento da coesão social e econômica; (iii) melhoria do transporte; e (iv) promoção de um desenvolvimento sustentável aliada à qualidade de vida da população<sup>42</sup>.

De acordo com esta nova agenda, a forma urbana se liga intrinsecamente ao caráter da cidade e seu *genus loci*, de maneira que o planejamento regional deve reconhecer o caráter hierárquico entre os centros urbanos, assim como a clara função nas relações intraurbanas e regionais<sup>43</sup>. Neste contexto, reforça-se a ideia de uma cidade sustentável, cujo desenvolvimento compreende a evolução para um processo mais democrático de gestão urbana, com participação da comunidade nos processos de decisão, devendo a evolução

---

<sup>40</sup> KANASHIRO, Milena. **Da antiga à nova Carta de Atenas: Em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 9, p.33-37. Editora UFPR, 2004. Semestral.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.*

urbana ser a resultante da combinação de distintas forças sociais, quais sejam, os principais representantes da vida cívica<sup>44</sup>.

Desta forma, a Nova Carta de Atenas foca no cidadão e na necessidade deste em viver nas cidades, delineando em dez itens recomendações acerca de demografia e habitação, questões sociais, cultura e educação, sociedade informatizada, meio ambiente, economia, movimento, escolha e diversidade, segurança e saúde<sup>45</sup>. Participaram de sua elaboração urbanistas representantes da Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Portugal e Reino Unido, os quais formaram um Conselho Europeu de Urbanistas que se reuniu regularmente desde 1995 até a elaboração definitiva do documento, isto já no ano de 1998<sup>46</sup>.

Não menos importante que a Nova Carta de Atenas foi a elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade, em 2001, durante o I Fórum Social Mundial, realizado na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Tal documento, de construção coletiva, foi idealizado de maneira a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento internacional dos direitos humanos ao definir que o direito à cidade deve se pautar sob a ótica da sustentabilidade e da justiça social, sempre tendo como escopo o direito do cidadão a um padrão de vida adequado<sup>47</sup>.

Assim, podemos dizer que o Fórum Social Mundial – FSM – surge como um forte ator político no processo de internacionalização do debate acerca do direito à cidade, o qual passa a ser considerado como um novo direito do homem<sup>48</sup>. Desta sorte, o objetivo central da Carta Mundial do Direito à Cidade consiste em influenciar governos nacionais e internacionais no que se refere ao processo de reversão da pobreza e das desigualdades sociais<sup>49</sup>.

Já no ano de 2005, o V Fórum Social Mundial voltou à cidade de Porto Alegre. Nesta quinta edição do evento, tal qual ocorrido com a Carta de Atenas, foi apresentada uma nova versão da Carta Mundial do Direito à Cidade, sendo propostas novas medidas a serem adotadas pelos diversos atores sociais (sociedade civil, organismos internacionais, governos

---

<sup>44</sup> SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Mariana Mattei. **PLANO DIRETOR E PATRIMÔNIO HISTÓRICO: análise a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.568-586, 2016.

<sup>45</sup> KANASHIRO, Milena. **Da antiga à nova Carta de Atenas: Em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 9, p.33-37. Editora UFPR, 2004. Semestral.

<sup>46</sup> SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Mariana Mattei, *Op. cit.*

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> SAULE JR., Nelson. **Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades**. Edição Especial do Instituto Pólis para o Fórum Social Mundial de 2005. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

<sup>49</sup> *Id.*

nacionais e locais), medidas estas pautadas pelos princípios da sustentabilidade e da justiça social, em uma lógica de democratização do uso das cidades pelos que nelas habitam<sup>50</sup>.

Para que tais medidas se tornassem efetivas, previu-se a necessidade de escolhas políticas acerca da disciplina do uso social da propriedade, bem como o desenvolvimento de políticas públicas de habitação, destinadas às classes menos favorecidas, assim como a implementação de mecanismos democráticos de participação na definição das políticas públicas a serem desenvolvidas<sup>51</sup>.

Esta nova forma de se enxergar a cidade pode ser considerada revolucionária por considerar que o desenvolvimento urbano não deve ser encarado apenas sob a ótica econômica, mas sim, prioritariamente, sob a perspectiva da população, considerando-se que diversos dos segmentos desta enfrentam desigualdades de oportunidades no usufruto das potencialidades oferecidas pela cidade<sup>52</sup>.

Neste contexto, ocorreram as Conferências Habitat I e II, promovidas pela Organização das Nações Unidas nos anos de 1976 e 1996, nas cidades de Vancouver e Istambul, respectivamente, no seio das quais se discutiu acerca das diretrizes a serem adotadas mundialmente no que diz respeito aos assentamentos humanos. Da primeira das conferências resultou um documento com 64 recomendações de ações a serem promovidas com o fim de promover o desenvolvimento de políticas adequadas tanto para a cidade como para o campo ao redor do mundo.<sup>53</sup> Da segunda, surgiu a denominada “Agenda Habitat”, um verdadeiro plano de ação global fornecedor das diretrizes para a criação de assentamentos humanos sustentáveis ao longo do Século XXI, dentro dos quais, quando da elaboração de políticas públicas, são levados em consideração a harmonia entre as relações relativas ao meio ambiente, direitos humanos, direito das mulheres, desenvolvimento social, questões demográficas, dentre outras questões de relevante cunho social<sup>54</sup>. Ganha protagonismo, nesta segunda conferência, princípios como o da descentralização do poder, com fortalecimento do poder regional, e o instituto das parcerias entre Estado e sociedade civil no tocante ao enfrentamento da problemática urbana<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. Lua Nova, v. 69, 2006, p. 13-48.

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. Vancouver, 1976. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbetes=1209>> Acesso em: 21/09/2016.

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> RAICHELIS, Raquel, *Op. cit.*

O fato é que, atualmente, por todo o mundo, e isso inclui o Brasil, vêm ocorrendo importantes e significativas mudanças nas formas de intervenção estatal no que se refere à gestão pública e à elaboração de políticas estatais. Diversos são os movimentos institucionalizados que atingem avanços significativos em matéria de políticas urbanas, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU -, o qual consistiu em uma articulação de entidades sociais formada no ano de 1987 e defensora da democratização da gestão das cidades brasileiras<sup>56</sup>. Dentre as principais conquistas do FNRU, que realiza encontros até os dias atuais, foi a inserção no texto da Constituição de 1988 de um capítulo dedicado à política urbana, tendo também partido de suas ideias a elaboração da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.<sup>57</sup> Outras conquistas, não menos importantes, foram a criação do Ministério das Cidades<sup>58</sup>, criado no início de 2003, e a elaboração e aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, juntamente com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, já no ano de 2005, os quais tratam da problemática da urbanização brasileira, especialmente no tocante às populações de baixa renda<sup>59</sup>.

Esta multiplicidade de documentos aponta a real preocupação do homem com o local em que reside, o que faz com que ele cada vez mais busque soluções para os problemas urbanos, problemas estes aos quais se deu, por muito tempo, pouca ou quase nenhuma importância.

---

<sup>56</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (Rio de Janeiro). **Reforma Urbana: Fórum Nacional de Reforma Urbana**. 2012. Disponível em:

<[http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=178:reforma-urbana&Itemid=163&lang=pt#](http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=178:reforma-urbana&Itemid=163&lang=pt#)>. Acesso em: 21/09/2016.

<sup>57</sup> RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. Lua Nova, v. 69, 2006, p. 13-48.

<sup>58</sup> BRASÍLIA. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **O Ministério**. 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>>. Acesso em: 22/09/2016.

<sup>59</sup> UZZO, Karina. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**. 2006. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6766.html>>. Acesso em: 22/09/2016.

### 3. MARCOS CONSTITUCIONAIS

#### 3.1. A Constituição de 1967/69.

Foi a Constituição de 1967 que inaugurou em nosso ordenamento jurídico a expressão “região metropolitana”, ao positivá-la em seu artigo 157, §10 do Título III, que trata “Da Ordem Econômica e Social”:

Art. 157 – (...)

§ 10 – A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum<sup>60</sup>.

Como se pode observar da literalidade do artigo, o constituinte originário atribuiu à União a competência privativa para instituição de regiões metropolitanas no país, a qual deveria ser exercida mediante lei complementar – LC.

Tal previsão constitucional carente de regulamentação deu origem, como era de se esperar, à Lei Complementar nº 14/1973, a qual instituiu, em seu art. 1º, as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, a saber: Região Metropolitana de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Coube também a esta mesma lei enumerar os exatos municípios integrantes de cada uma das referidas regiões metropolitanas<sup>61</sup>.

No que se refere à Lei Complementar nº 14/1973, além de instituir as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, o referido diploma normativo, depois de alterado pela Lei Complementar nº 27/1975, passou a estabelecer, em seu art. 2º a existência, em cada uma das regiões metropolitanas criadas, de dois Conselhos: um Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Consultivo, a ser criado por lei estadual<sup>62</sup>.

Quanto ao Conselho Deliberativo, dispõe o §1º do art. 2º da LC nº 14/1973:

§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos

<sup>60</sup> BRASIL. Constituição (1967). Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional: Centro Gráfico, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 01/09/2016.

<sup>61</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm)>. Acesso em: 01/09/2016.

<sup>62</sup> *Id.*

quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. (Redação dada pela Lei Complementar n° 27, de 1973).<sup>63</sup>

Note-se, pois, a preocupação do legislador com a necessidade deste conselho possuir capacidade técnica, reconhecendo que a gestão metropolitana é algo a ser desempenhado também por especialistas e técnicos no assunto.

No entanto, apesar da discreta tentativa do legislador em democratizar a formação deste Conselho, ao atribuir a escolha de um de seus membros, ainda que de forma indireta, ao Prefeito da Capital integrante da respectiva região metropolitana, ficando ainda a escolha de outro membro sujeita a indicação dos demais municípios integrantes da mesma RM, saliente-se que há uma notória centralização de poder nas mãos do Governador do Estado, que é quem de fato escolhe os 5 membros do Conselho Deliberativo, uma vez que é ele quem dá a última palavra.

Já o Conselho Consultivo, por sua vez, será composto da seguinte forma:

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.<sup>64</sup>

Como se pode notar, o legislador foi mais democrático ao estabelecer a forma de constituição do Conselho Consultivo, uma vez que este conta com um representante de cada um dos municípios integrantes da RM, embora este Conselho seja presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo, qual seja, o Governador do Estado. Outro ponto importante reside no fato de ter sido imputado ao Estado as despesas decorrentes da manutenção de ambos os Conselhos.

Ao Conselho Deliberativo, reservou o legislador a competência para promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns, coordenando também a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando sempre que possível a unificação quanto aos serviços comuns<sup>65</sup>.

Já ao Conselho Consultivo restou o papel de opinar, quando solicitado pelo Conselho

---

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei Complementar n° 14, de 08 de junho de 1973**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm) >. Acesso em: 01/09/2016.

<sup>64</sup> *Id.*

<sup>65</sup> *Id.*

Deliberativo, acerca de questões de interesse da região metropolitana, podendo ainda sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e acerca da adoção de providências relativas à execução de serviços comuns<sup>66</sup>.

Quanto aos serviços comuns aos Municípios integrantes de uma mesma Região Metropolitana, são considerados de interesse metropolitano, nos exatos termos da lei:

Art. 5º (...)

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.<sup>67</sup>

Estabeleceu, ainda, o legislador, no art. 6º da Lei Complementar nº 14/1973, que os Municípios participantes da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive no tocante a financiamentos e obtenção de garantias para empréstimos<sup>68</sup>. Nota-se aqui uma clara tentativa de incentivar a proatividade dos municípios diante das questões metropolitanas que lhes são postas.

Não é pretensioso anotar que a simples introdução da terminologia “região metropolitana” no texto constitucional, por si só, já denota a importância crescente do instituto, decorrente da necessidade de se aplicar um planejamento de desenvolvimento integrado entre os municípios integrantes de uma mesma unidade territorial metropolitana.

No entanto, há que se criticar os critérios adotados quando da definição de região metropolitana dados pela Constituição de 1967, uma vez que defini-la puramente como sendo a união de municípios integrantes de uma mesma comunidade socioeconômica e possuidores de interesse comum na realização de serviços abre margem para às mais variadas manipulações quando da instituição destas regiões. A não definição exata da terminologia resta por prejudicar a própria credibilidade do instituto.

<sup>66</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm)>. Acesso em: 01/09/2016.

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> *Id.*

Criado no ano de 1964, por meio da Lei nº4.380, o Banco Nacional de Habitação – BNH –, por meio do Sistema Federal de Habitação e Urbanismo – SFHU –, foi responsável pela construção, entre os anos de 1964 e 1985, de mais de 4 (quatro) milhões de moradias, bem como pela implantação dos principais sistemas de saneamento básico do país, com fundos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS<sup>69</sup>.

Já no ano de 1974, por meio do Decreto nº 74.156, é instituída a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU -, que por sua vez administrava tanto o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – FNADU –, introduzido posteriormente no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 6.256/75, quanto o Fundo Nacional de Transporte Urbano – FNTU –, sendo este último posteriormente transferido à administração da Empresa Brasileira de Transporte Urbano – EBTU<sup>70</sup>. A finalidade da CNPU era a de acompanhar o processo de implantação das regiões metropolitanas recém-criadas no país, propondo diretrizes, estratégias e instrumentos de política nacional voltados ao desenvolvimento urbano, além, é claro, de acompanhar e avaliar a execução dos projetos desenvolvidos<sup>71</sup> com recursos provenientes dos fundos por ela administrados. Temos aqui um período marcado por grande prestígio no que se refere ao planejamento urbano, embora as políticas públicas adotadas ainda carecessem de eficácia<sup>72</sup>. Tal ineficácia se deve à pequena dotação orçamentária destinada à CNPU, e, como sabemos, sem dinheiro, não há poder<sup>73</sup>.

Saliente-se, no entanto, que criação do BNH foi alvo de muitas críticas, principalmente por erigir conjuntos habitacionais populares fora da malha urbana, obrigando seus moradores a viverem praticamente “fora da cidade”, em uma clara política de segregação, o que ia de encontro ao desenvolvimento urbano que se pretendia<sup>74</sup>. Tal prática não se restringe àquela época, sendo um problema que persiste até os dias atuais.

---

<sup>69</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**. Brasília, 2009.

<sup>70</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

<sup>71</sup> CURITIBA. SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DO PARANÁ. **Histórico Institucional**.2015. Disponível em:

<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=28>>. Acesso em: 23 set. 2016.

<sup>72</sup> BRASIL, *Op. cit.*

<sup>73</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da MetrÓpole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>74</sup> BRASIL, *Op. cit.*

Afundado em dívidas, com o Brasil atravessando uma crise econômica decorrente da reestruturação produtiva internacional, o BNH foi extinto em 1986, passando a Caixa Econômica Federal a assumir o espólio deixado pelo banco então recém-extinto<sup>75</sup>.

A partir de então, teve início uma verdadeira *via crucis* institucional da política urbana brasileira, que passou a ser deixada de lado na agenda do governo federal a partir da crise econômica atravessada pelo país<sup>76</sup>. No tocante às políticas urbanas, merece destaque a criação, no ano de 1985, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, convertido dois anos depois no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, ao qual a Caixa Econômica Federal ficou subordinada.

Assim, pode-se dizer que quando o tema é metropolitano, há a necessidade de se pensar geral, mas agir local, tendo como escopo sempre a prevalência do interesse comum sobre o interesse regional, compartilhando-se responsabilidades visando a promoção do desenvolvimento urbano integrado, respeitando-se sempre a autonomia federativa e atentando-se as peculiaridades regionais e locais para dar vida a uma gestão democrática da cidade pautada na busca de um desenvolvimento sustentável, conforme previsto no artigo 6º, incisos de I a VII da Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole<sup>77</sup>.

Desta sorte, não há como se negar que apenas com o efetivo exercício da cidadania é que se atingirá a função social da cidade, a qual se encontra diretamente ligada à descentralização territorial do poder<sup>78</sup>.

### 3.2. Constituição de 1988

Podemos dizer que a Constituição Federal de 1988 foi a que mais se preocupou, em toda nossa história constitucional, com a questão urbana, bem como com a interação regional, ao trazer para o texto constitucional diversos dispositivos disciplinadores da matéria<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**. Brasília, 2009.

<sup>76</sup> *Id.*

<sup>77</sup> BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>78</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>79</sup> *Id.*

Já em seu artigo 21, IX, a Constituição Brasileira conferiu competência exclusiva à União no tocante à elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação territorial e desenvolvimento econômico-social, vejamos:

Art. 21 – Compete à União:

(...)

X – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;<sup>80</sup>.

Por sua vez, no que se refere à constituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, bem como microrregiões, positivou o constituinte em seu artigo 25, §3º:

Art. 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição:

(...)

§3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.<sup>81</sup>.

Relativamente à questão orçamentária, estabeleceu o constituinte que tanto os planos e programas nacionais, quanto os regionais e setoriais, devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual, devendo ser objetos de apreciação pelo Congresso Nacional, nos exatos termos da Constituição:

Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previsto nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional<sup>82</sup>.

A preocupação do constituinte com a questão urbana é facilmente perceptível quando da observância dos artigos supramencionados, que já em 1988 prenunciavam o avanço que estava porvir no que se refere à legislação urbanística brasileira. A questão urbana ganhou muito mais força e relevância ao ser inserida na Constituição de 1988, fato este que sem dúvidas permitiu e abriu caminho à elaboração de diversos outros diplomas no ordenamento jurídico pátrio, como será visto mais adiante.

Fato é que a Constituição de 1988 deu forma a uma nova ordem institucional federativa diversa da anterior, mais voltada à legitimação da democracia, que se pautou sobre duas bases principais: a abertura à participação popular e o compromisso com a

<sup>80</sup> BRASIL. Constituição (1998). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 07/09/2016.

<sup>81</sup> *Id.*

<sup>82</sup> *Id.*

descentralização tributária para Estados e Municípios, a fim de promover a descentralização do poder<sup>83</sup>.

Com a abertura à participação popular, buscou-se a prevalência do consenso e a incorporação das demandas das minorias, tendo a descentralização tributária contribuído para uma gradativa descentralização do poder, embora tal fato não tenha se dado sem que fosse marcado pela existência de conflitos, tensões e contradições diante da emergência destes novos atores dotados de poder no cenário político nacional<sup>84</sup>.

Assim, se a Constituição anterior já assegurava aos municípios autonomia e autoadministração, por outro lado sua organização era de competência do Estado, só tendo sido este poder de auto-organização transferido aos municípios pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, *in verbis*:

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

§4º A criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15 de 1996).<sup>85</sup>

No entanto, saliente-se que a referida Lei Complementar Federal, estabelecida no período de criação de municípios, não foi elaborada até a presente data.

A fim de disciplinar as questões de interesse comum dos municípios no âmbito da governança interfederativa é que tramitou, durante uma década no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 3.460/2004, o qual culminou na edição da Lei nº 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole – objeto de nosso estudo. Tal diploma se constitui como novo marco regulatório para as regiões metropolitanas brasileiras, pois além de regulamentar a competência constitucional dos Estados para a criação de regiões metropolitanas, estabeleceu também as

---

<sup>83</sup> SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p.513-560, 2001.

<sup>84</sup> *Id.*

<sup>85</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 07/09/2016

diretrizes de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum, abrindo caminho para a adoção de outros instrumentos de gestão interfederativa<sup>86</sup>.

O primeiro e grande desafio do Estatuto da Metrópole reside na composição de uma pauta comum em torno da qual se dará a governança interfederativa, uma vez que esta pauta difere das demandas locais, não correspondendo à sobreposição das necessidades de cada um dos municípios integrante da região metropolitana<sup>87</sup>. Outro desafio do diploma em comento consiste no compartilhamento do financiamento das ações metropolitanas, dado que a capacidade fiscal e financeira dos municípios é assimétrica, o que acarreta numa limitação à capacidade de investimento de cada um dos entes municipais<sup>88</sup>.

Buscando novas formas de financiamento, o Estatuto da Metrópole previu em seu texto a utilização do instituto da Operação Urbana Consorciada, por meio da qual se possibilita a angariação de vultosos recursos a fim de financiar projetos cujo governo não é capaz de financiar sozinho, justamente pela carência de recursos financeiros de que dispõe<sup>89</sup>. Traz-se, aqui, a iniciativa privada para trabalhar junto ao Estado.

No entanto, o grande desafio a ser enfrentado, no médio e longo prazo, pelo Estatuto da Metrópole consiste em gerar uma gestão metropolitana eficiente, levando-se em consideração a já supracitada baixa capacidade de investimento de alguns, quando não de vários, municípios integrantes de uma mesma RM. O que de fato não deverá ser fácil, tendo-se em vista que o equacionamento de projetos deve transpassar as fronteiras físicas e institucionais, se dando em um ambiente onde muita das vezes falta uma identidade metropolitana<sup>90</sup>. E é nesse sentido, nessa construção de uma identidade metropolitana que o EM deverá atuar, trazendo ao debate dos problemas metropolitanos um novo agente: o cidadão metropolitano, o qual, por sua vez, trará legitimidade tanto na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), quanto na fiscalização e monitoramento da implementação de seus projetos, diretrizes e ações<sup>91</sup>.

No entanto, antes do advento do Estatuto da Metrópole, quando este ainda tramitava pelo Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei, uma importante resolução foi baixada pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais. Trata-se da Resolução

---

<sup>86</sup> NEGREIROS, Rovena. **Governança interfederativa: os desafios postos para as RMs brasileiras a partir do Estatuto da Metrópole**. 2016.

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> *Id.*

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> *Id.*

<sup>91</sup> *Id.*

nº 7 de 2008<sup>92</sup>, a qual propôs a instituição de um Grupo de Trabalho Interfederativo para desenvolver propostas que visavam o aperfeiçoamento da gestão das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, bem como a coordenação federativa e a integração das políticas urbanas nestes territórios<sup>93</sup>.

Cerca de seis meses após sua instituição, que se deu em maio do ano de 2008, o referido Grupo apresentou seu relatório com o diagnóstico dos problemas enfrentados pelas RM's, trazendo também modelos de gestões para essas mesmas regiões tendo como base projetos já implantados em outros países<sup>94</sup>. Este mesmo relatório ressaltou a fragilidade, quando não a ausência, de fundos metropolitanos existentes à época e disponíveis para a gestão destas regiões<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da MetrÓpole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>93</sup> COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA. **Resolução Nº 7, de 20 de maio de 2008**. Brasília, DF.

<sup>94</sup> SEGUIN, Élida, ARAÚJO, Luciane Martins de, *Op. cit.*

<sup>95</sup> *Id.*



#### 4. CIDADE

Em nosso país, com as alterações ocorridas nas relações de trabalho no campo e na cidade a partir da década de 1960, teve início o êxodo rural, com conseqüente crescimento das cidades brasileiras<sup>96</sup>. No entanto, o aumento populacional e a ampliação das cidades deveriam ocorrer proporcionalmente ao crescimento de toda a infraestrutura urbana, de maneira a proporcionar aos habitantes da *urbe* uma mínima condição de vida digna<sup>97</sup>. Tal ordenação de crescimento se faz necessária a fim de que as influências deste não sejam, ou se tornem, prejudiciais aos que habitam as cidades<sup>98</sup>.

Contudo, sabemos que a realidade, muitas das vezes, difere muito do ideal, e com o processo de urbanização brasileiro não é diferente. O que se observa, na maior parte dos casos, é um crescimento desordenado, desacompanhado da infraestrutura mínima necessária a uma decente qualidade de vida<sup>99</sup>. Assim, a urbanização acaba por gerar diversos e enormes problemas, deteriorando o meio ambiente e provocando uma verdadeira desorganização social, em meio a problemas como *déficit* habitacional, elevados níveis de desempregos e problemas de saneamento básico, os quais impactam diretamente na vida dos que têm a cidade como seu lar<sup>100</sup>.

Visando solucionar tais problemas decorrentes da urbanização não planejada, ou mesmo mal planejada, é que se dá o processo de urbanificação, consistente não apenas na criação de núcleos urbanos com planejamento adequado, mas também na correção da urbanização defeituosa<sup>101</sup>, minimizando, dada a dificuldade em se evitar, impactos tanto ambientais quanto sociais que ocorrem no ambiente urbano<sup>102</sup>.

Não é incomum encarar as cidades como uma ameaça ao meio ambiente, dados os impactos que estas provocam tanto por meio da postura de seus governantes como pela dos que nela habitam<sup>103</sup>. Partindo-se desta premissa, a lógica nos permite inferir erroneamente que

<sup>96</sup> UGEDA JÚNIOR, José Carlos. Planejamento da paisagem e planejamento urbano: reflexões sobre a urbanização brasileira. **Revista Mato-grossense de Geografia**, Cuiabá, v. 17, n. 1, p.1-116, 27/09/2016.

<sup>97</sup> MOTA, S. **Urbanização e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: ABES, 1999, p. 328.

<sup>98</sup> *Id.*

<sup>99</sup> UGEDA JÚNIOR, José Carlos, *Op. cit.*

<sup>100</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. rev. At. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 68.

<sup>101</sup> *Id.*

<sup>102</sup> UGEDA JÚNIOR, José Carlos, *Op. cit.*

<sup>103</sup> SEGUIN, Éliada; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

as metrópoles causem um impacto ambiental ainda maior, sendo um dos objetivos do Estatuto da Metrópole fazer ruir tal falácia<sup>104</sup>.

Restando claro que, inevitavelmente, o processo de urbanização gera impactos tanto ambientais como sociais, verdade também é que tais podem ser evitados, ou pelo menos minimizados, quando implantado um eficiente sistema de planejamento urbano<sup>105</sup>. Assim, caminha-se para o desenvolvimento e utilização de um planejamento urbano integrado em termos ecológicos, físico-territoriais, econômicos, sociais e administrativos, estando tal concepção de planejamento diretamente associada à ideia de um desenvolvimento sustentável<sup>106</sup>. Tal desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades presentes sem comprometer as necessidades das gerações vindouras, uma vez que é mais fácil evitar os males gerados pela urbanização do que corrigi-los posteriormente<sup>107</sup>.

Sendo o desenvolvimento da vida urbana no Brasil de origem recente, dado que no período colonial o país contava com pontuais núcleos urbanos localizados ao longo do litoral e em regiões costeiras, com a economia brasileira girando em torno de atividades agrárias e, conseqüentemente, com a população ocupando majoritariamente a zona rural, apenas no século XVIII, na região mineradora de Minas Gerais, é que o Brasil pode conhecer um incipiente processo de urbanização, com o surgimento das vilas próximas às áreas de mineração, as quais posteriormente deram origem às hoje históricas cidades mineiras<sup>108</sup>.

Embora o processo de urbanização brasileiro tenha tido início nas décadas finais do século XIX e início do século XX, com a industrialização das cidades da região sudeste do país, tal processo somente se intensificou no pós Segunda Guerra Mundial, com a população urbana brasileira, que anteriormente se mantinha abaixo dos 10% da população total, se elevando para cerca de 45% na década de 1960, 67% na década de 1980, 75% na década de 1990 e 81,2% na década de 2000, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE<sup>109</sup>.

---

<sup>104</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>105</sup> UGEDA JÚNIOR, José Carlos. **Urbanização brasileira, planejamento urbano e planejamento da paisagem**. Disponível em: <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A2-151.pdf>>. Acesso em: 23/09/2016.

<sup>106</sup> *Id.*

<sup>107</sup> MOTA, S. **Urbanização e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: ABES, 1999, p. 330.

<sup>108</sup> UGEDA JÚNIOR, José Carlos, *Op. cit.*

<sup>109</sup> BRASIL, (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). IBGE – **Censo 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>>. Acesso em 15/09/2016.

No entanto, assim como nos países periféricos, a urbanização brasileira se deu de forma acelerada mesmo em regiões de menor industrialização, como é o caso da região nordeste do Brasil<sup>110</sup>.

Fato é que o fenômeno da metropolização é deveras mais dinâmico que a legislação que o acompanha. De uma maneira geral, as regiões metropolitanas brasileiras se desenvolvem em uma velocidade maior do que o ato de planejar o espaço urbano, o que acarreta em um crescimento desordenado, causando impactos ambientais e sociais<sup>111</sup>. Tal desenvolvimento metropolitano vem acompanhado de diversos problemas socioambientais, tais como a carência de moradias e sua decorrente favelização, crescimento da economia informal, poluição sob as mais diversas vertentes, problemas de mobilidade urbana, periferação das populações de mais baixa renda, ocupação de áreas de mananciais, impermeabilização do solo e ocorrência de enchentes, dentre outros problemas urbanos que se acentuam nas metrópoles<sup>112</sup>.

Apesar de todos os problemas que decorrem do fenômeno urbano, a cidade é a resultante de forças representadas por fatores políticos, geográficos, econômicos e sociais interagindo com o homem<sup>113</sup>. Assim, o homem civilizado é um construtor de cidades, valendo-se destas para a satisfação de suas necessidades<sup>114</sup>. Desta forma, o tipo de urbanização é o que torna evidente o grau de desenvolvimento e de cidadania de uma cidade e de seus habitantes, que maior será quanto maior for o pluralismo de vozes dos agentes de poder que a constituem.

A cidade pode ser comparada, sem devaneios, a um verdadeiro organismo vivo. A cidade se alimenta e tem sede, sendo necessário planejar seus sistemas de abastecimento de alimentos e de água; respira, sendo necessário cuidar de seu ar; e a cidade produz excretas, o que torna necessário o planejamento de sua rede de esgotos e de coleta de resíduos sólidos<sup>115</sup>,

<sup>110</sup> UGEDA JÚNIOR, José Carlos. **Urbanização brasileira, planejamento urbano e planejamento da paisagem**. Disponível em: <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A2-151.pdf>>. Acesso em: 23/09/2016.

<sup>111</sup> SANTOS, M. A **Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1993, p. 129.

<sup>112</sup> UGEDA JÚNIOR, José Carlos, *Op. cit.*.

<sup>113</sup> LOBO, Durval. **O uso da Terra**. Rio de Janeiro: Conquista, 1958, p. 33.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>115</sup> REDAÇÃO ECOD (Salvador) (Ed.). **Cidades devem ser administradas como "organismos vivos", diz especialista**. 2012. Disponível em: <<http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2012/janeiro/cidades-devem-ser-administradas-como-organismos>>. Acesso em: 19/09/2016.

tudo tal qual ocorre com os organismos vivos. Assim, tal como ocorre com o homem, se as necessidades da cidade não forem bem planejadas e atendidas, ela ficará doente<sup>116</sup>.

No entanto, atualmente, seriam de fato nossas cidades organismos saudáveis? Favelas, trânsito caótico, mobilidade urbana não democrática e excludente, crise hídrica, carência de saneamento básico, poluição atmosférica, visual e sonora, problemas de acesso à rede de saúde tanto pública quanto privada. Seria este local pouco propício ao desenvolvimento urbano digno, se fosse um organismo vivo, um exemplar saudável de sua espécie? <sup>117</sup>

Embora as coisas nem sempre ocorram como planejado em seu seio, a cidade é a tentativa do homem de domar a natureza, modificando-a para que melhor atenda às suas necessidades<sup>118</sup>. E ao mesmo tempo em que o homem constrói e modifica a cidade, esta também o constrói e o modifica<sup>119</sup>. Assim é que as cidades mantêm uma profunda e complexa relação com o ambiente externo, constituindo-se cada uma delas como um sistema aberto<sup>120</sup>. E por serem sistemas abertos é que as cidades possuem a capacidade de renovarem suas energias e se auto-organizarem, pois se assim não o fosse, e as cidades constituíssem sistemas fechados, as mesmas estariam condenadas à desintegração<sup>121</sup>.

Portanto, para a solução dos problemas urbanos deve-se sempre olhar amplo, sob um viés trans e multidisciplinar, pois qualquer que seja a saída para os problemas urbanos, certamente ela passa pelo planejamento e não pelo improvisado. Passa, ainda, pela participação democrática e pelo pluralismo, e não pela omissão do Poder Público, de Comunidades Organizadas e pela prevalência de interesses individualmente considerados<sup>122</sup>.

#### 4.1. Estatuto da Cidade

Denominação dada à Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade regulamente o capítulo “Política Urbana”, previsto na Constituição Federal de 1988, regulamentando os artigos 182 e 183 da Magna Carta. Seu objetivo-mor consiste na garantia ao direito à cidade enquanto

<sup>116</sup> AGACHE, Alfred. **A Cidade do Rio de Janeiro**. Extensão – Remodelação – Paris, Foyer Brésilien, 1927, vol. 1, p. 6.

<sup>117</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>118</sup> *Id.*

<sup>119</sup> SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1993, p. 139.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>121</sup> GUERRA, Antonio Jose Teixeira. **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2001, p. 33.

<sup>122</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de, *Op. cit.*

direito fundamental da pessoa humana<sup>123</sup>. Sua tramitação se deu por 12 anos, sendo sancionado pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso em 10 de julho de 2001.

Elaborado levando-se em consideração o aumento da população urbana brasileira desacompanhado de planejamento, o Estatuto da Cidade veio como resposta a antigas demandas sociais, a fim de que se atinja a verdadeira função social da cidade<sup>124</sup>. Assim, ao regulamentar as exigências previstas pelo texto, o Estatuto da Cidade reuniu normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, fixando, ainda, importantes princípios básicos norteadores destas ações<sup>125</sup>.

Estruturalmente, o Estatuto da Cidade se divide em 5 capítulos, quais sejam: (i) Diretrizes gerais; (ii) Dos instrumentos da política urbana; (iii) Do plano diretor; (iv) Da gestão democrática da cidade; (v) Disposições gerais.

Como diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade instituiu diversos instrumentos tributários, urbanísticos e jurídicos para a garantia do planejamento e gestão urbana brasileira, a fim de permitir o desenvolvimento de cidades mais justas a todos<sup>126</sup>.

Um dos principais instrumentos introduzidos pelo Estatuto da Cidade foi o plano diretor, peça básica da política de desenvolvimento, expansão urbana, planejamento e gestão municipal, organizador do crescimento e funcionamento da cidade e planejador de seu futuro<sup>127</sup>. Através dele, identifica-se a realidade municipal e se define as metas a serem atingidas e os projetos a serem executados visando sempre o desenvolvimento urbano, tomando-se cuidado para que o plano diretor não se torne uma mera lista de boas intenções.

---

<sup>123</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. **O que é o estatuto?**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm>>. Acesso em: 18/09/2016.

<sup>124</sup> *Id.*

<sup>125</sup> *Id.*

<sup>126</sup> *Id.*

<sup>127</sup> *Id.*



## 5. METRÓPOLE

### 5.1. Conceitos

Um dos conceitos clássicos da Geografia, o conceito de “região”, se configura como sendo a área contínua que apresenta características de homogeneidade relativas ao domínio de determinado aspecto, seja natural, construído, econômico ou político, sendo este o aspecto que personaliza e diferencia determinada região das demais<sup>128</sup>.

Já o conceito de “metrópole”, por sua vez, remonta ao povo grego, dizendo respeito a uma cidade-mãe que exerce forte influência sobre as demais cidades ao seu redor, se constituindo como o polo, tanto por suas dimensões funcionais quanto físicas, dimensões estas que a colocam em um papel de destaque no cenário regional<sup>129</sup>.

Outro fenômeno que muito nos interessa consiste quando duas ou mais cidades passam a atuar em uma espécie de minissistema urbano, em âmbito local, ao que chamamos “aglomeração urbana”<sup>130</sup>. No entanto, no contexto de uma aglomeração urbana, se uma destas cidades se destaca mais que as outras e passa a polarizar com as demais cidades de sua região, não estaremos mais diante de mera aglomeração urbana, mas sim de uma metrópole<sup>131</sup>.

No tocante ao processo de urbanização, podemos dizer que este teve início paralelo à constituição da sociedade humana, prevalecendo enquanto processo até os dias atuais, com a passagem cada vez maior de populações que se dirigem do campo para os centros urbanos<sup>132</sup>. Tamanha a importância do fenômeno urbano que, no ano de 2007, a humanidade passou a contar com mais da metade de sua população a nível mundial vivendo nas cidades, em que pese no Brasil tal superação da população urbana frente a rural já tenha se dado há muitos anos<sup>133</sup>, conforme já exposto anteriormente.

---

<sup>128</sup> FREITAS, Ruskin. **Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual**. REVISTA HUM@ NAE, v. 4, n. 1, 2012.

<sup>129</sup> *Id.*

<sup>130</sup> *Id.*

<sup>131</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 32.

<sup>132</sup> FREITAS, Ruskin, *Op. cit.*

<sup>133</sup> *Id.*

## 5.2. Processo de metropolização no Brasil

Pode-se afirmar que durante o século XX, especialmente a partir da década de 1970, que a reprodução dos espaços metropolitanos é o principal processo que modifica, consciente ou inconscientemente, a percepção do mundo globalizado em suas mais diversas escalas geográficas, uma vez que as relações de produção e de forças produtivas pelo planeta, em particular as das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, são transmutadas com o advento da sociedade metropolitana<sup>134</sup>.

Desta sorte, atravessamos um novo estágio de organização espacial que vai além da urbanização, o que podemos chamar de “metamorfose do processo de urbanização”<sup>135</sup>. Contemplamos a emergência da forma metropolitana de natureza diversa da forma urbana tradicional, e, embora a lógica capitalista que as regem sejam as mesmas, ocorre uma identidade contraditória entre a forma urbana e a metropolitana<sup>136</sup>.

Se por um lado a urbanização é marcada pela ocorrência de centralidades, a metropolização consiste na reprodução de centralidades em rede, o que torna a passagem da urbanização à metropolização como uma verdadeira transição da centralidade à policentralidade<sup>137</sup>.

Embora pareça de simples conceituação, devemos recorrer a diversos autores para definir no que consiste uma região metropolitana. Assim, afirma Carmo:

“Região Metropolitana pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o polo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma Região Metropolitana é a intensa urbanização que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas”<sup>138</sup>.

Já para Braga & Carvalho:

“Uma Região metropolitana é um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua (...). O conceito de região metropolitana deve ir além da mera definição legal. para Santos, o fenômeno da

<sup>134</sup> SOUZA, Eudes Leopoldo de. **A metropolização como negócio: conceitos e determinações emergentes do processo de transição da urbanização à metropolização**. In: VI CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES, 6ª edição, 2014, São Paulo: Estudios Territoriales, 2014. p. 4173 - 4186. Disponível em: <<http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo3/Eudes Andre Leopoldo de Souza.pdf>>. Acesso em: 18/09/2016

<sup>135</sup> LENCIONI, Sandra. **Da Cidade e sua Região à Cidade-região**. In: SILVA, José Bozarochiello; LIMA, Luiz; ELIAS, Denise (orgs.). **Panorama da Geografia Brasileira I**. São Paulo: Annablume, 2006.

<sup>136</sup> SOUZA, Eudes Leopoldo de, *Op. cit.*

<sup>137</sup> *Id.*

<sup>138</sup> CARMO, Sílvia de Castro Bacelar. **Baixada santista: câmara e agenda 21**. Disponível em: <[www.metro.santos.sp.gov.br/regiaometropolitana](http://www.metro.santos.sp.gov.br/regiaometropolitana)>. Acessado em 15/09/2016.

metropolização corresponde à macroubanização e apenas as aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes deveriam merecer tal denominação.”<sup>139</sup>

Iniciada na década de 1970 em nosso país, o que ocorreu simultaneamente ao acelerado processo de urbanização brasileiro, a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras demonstrou a clara preocupação do governo à época em identificar os polos de desenvolvimento regional e caracterizar a homogeneidade de certas áreas, estabelecendo critérios de regionalização e de planejamento para uma integração dinâmica da economia do país<sup>140</sup>.

No entanto, ao instituir as RM's, não se considerava as especificidades da organização socioeconômica e as peculiaridades das áreas aglomeradas que tais regiões abrangiam, o que hoje sabemos ser de fundamental importância tal conhecimento quando da definição do modelo de organização e da orientação da gestão metropolitana, bem como de sua integração com a realidade nacional<sup>141</sup>.

A diversidade de situações resultantes do processo de urbanização brasileiro nos mostra que as economias regionais se estruturam com dinâmicas completamente distintas entre si. Desta sorte, mostram-se como determinantes do processo de metropolização brasileiro: o êxodo rural dos anos 1950, com a acelerada urbanização das décadas de 1960/70; a periferação das cidades médias e grandes; a segregação espacial, acompanhada da favelização e deteriorização de espaços com alguma infraestrutura urbana; a conurbação e o surgimento das cidades-dormitório; e a especialização das funções urbanas diante das demandas comuns por serviços e infraestrutura urbana<sup>142</sup>.

Tais fatores determinantes são comumente o ponto de congruência entre o processo de metropolização das diversas metrópoles brasileiras, embora em cada uma delas tal processo se dê de modo peculiar<sup>143</sup>. Assim, independentemente da escala que a metrópole ocupe na hierarquia da rede urbana brasileira, seja sua relevância mundial, nacional, regional ou mesmo sub-regional, sua realidade se assenta em quadros de pobreza, desemprego, ocupação

<sup>139</sup> BRAGA, Roberto & CARVALHO, Pompeu. **Cidade: espaço da cidadania**. In: GIAMETTI & BRAGA (Org.). **Pedagogia cidadã**. São Paulo : Unesp-Propp, 2004.

<sup>140</sup> COLE, H. J. **Desenvolvimento metropolitano integrado no Brasil**. In: BRASIL. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Áreas metropolitanas e desenvolvimento integrado no Brasil**. Rio de Janeiro: SERFHAU-SENAM, 1967. p.11-25.

<sup>141</sup> NEGREIROS, Rovena. Gestão metropolitana: um desafio que se renova. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 100, p.81-92, jan/jun de 2016.

<sup>142</sup> *Id.*

<sup>143</sup> *Id.*

desordenada do território, carência e ineficiência de infraestrutura, além da crise nos serviços urbanos – a qual se agrava pela crise fiscal enfrentada pelos estados brasileiros<sup>144</sup>.

Nesta conjuntura, em uma política de desconcentração e descentralização, como já fora dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 delegou aos estados federados a competência para instituição e organização das regiões metropolitanas em nosso país. Tal fato fez com que as constituições estaduais, muitas das vezes, dedicassem um capítulo exclusivo ao tratamento da organização territorial, mesmo em meio à falta de clareza de conceitos atinentes à matéria, o que por sua vez fez surgir a imprescindibilidade de se estabelecer critérios orientadores da disciplina metropolitana<sup>145</sup>. E é aqui que reside uma das principais propostas do Estatuto da Metrôpole, objeto de nosso presente estudo: trazer os conceitos necessários à matéria metropolitana.

A preocupação federal com a questão metropolitana na década 1980 pode ser verificada observando-se a priorização de investimentos para estas regiões, a proposição de programas exclusivos para as nove regiões metropolitanas até então criadas, aliada à transferência da competência de instituição de regiões metropolitanas aos estados, o que fez com que as regiões metropolitanas em nosso país se proliferassem, inclusive em áreas nas quais o fenômeno urbano metropolitano não se verifica<sup>146</sup>, numa clara tentativa dos legislativos estaduais de atraírem investimentos para certas regiões de seus estados.

Em muitos dos casos, desconsidera-se que o processo de metropolização deve ocorrer a partir da polarização de uma certa região em torno de uma grande cidade, grande tanto em dimensões físicas como populacionais, sendo características metropolitanas uma alta densidade demográfica aliada a uma elevada taxa de urbanização<sup>147</sup>. Esta grande cidade, a metrópole, é o núcleo de influência de várias outras cidades ao seu redor, cidades estas que mantêm forte relação de interdependência com a cidade-mãe e apresentam notório movimento pendular.

A Região Metropolitana de São Paulo é a maior região metropolitana do país, sendo atualmente a quinta maior do mundo, reunindo em sua malha urbana trinta e nove municípios conurbados e que apresentam intensa relação e interdependência no tocante às suas diversas

---

<sup>144</sup> DENTE, Bruno. **Metropolitan governance revisited, or how to avoid error of the third type**. Governance: An International Journey of Policy and Administration, Oxford, v.3, n.1, jan. 1990, p. 37.

<sup>145</sup> NEGREIROS, Rovená. Gestão metropolitana: um desafio que se renova. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 100, p.81-92, jan/jun de 2016.

<sup>146</sup> *Id.*

<sup>147</sup> FREITAS, Ruskin. **Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual**. REVISTA HUM@ NAE, v. 4, n. 1, 2012.

funções urbanas, com população superior a 21,2 milhões de habitantes em uma área de aproximadamente 8 mil quilômetros quadrados, o que dá uma densidade demográfica de cerca de 2650 habitantes por quilômetro quadrado, segundo dados do IBGE<sup>148</sup>. Somadas, as 26 regiões metropolitanas brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes contabilizam cerca de 94,2 milhões de habitantes, o que representa 45,7% da atual população brasileira<sup>149</sup>, embora exista no país, atualmente, 70 regiões metropolitanas,<sup>150</sup> em que pese muitas delas não possuam características metropolitanas, conforme pontuado mais acima.

Desta sorte, uma região metropolitana de tal porte, abrigando uma quantidade tão grande de municípios conurbados, requer uma visão e uma busca de soluções integralizadas dos problemas existentes<sup>151</sup>. O atendimento a tais demandas sociais demandam uma visão sistêmica<sup>152</sup>.

No entanto, o principal dos problemas metropolitanos consiste na dificuldade de se encontrar condições políticas para implementação das decisões adequadas no tocante à gestão metropolitana, problema este que passa pela dificuldade de integração dos agentes envolvidos<sup>153</sup>. Mas nem tudo está perdido, existindo exemplos bem sucedidos de gestão integrada, como o Comitê da Bacia do Alto Tietê, no qual, quando da gestão dos recursos hídricos da região, conseguiu-se agregar setores da administração pública, da sociedade civil e de organizações não governamentais – ONG's<sup>154</sup>.

No entanto, saliente-se que a alternância de gestões com programas partidários diversos constituem um dos maiores entraves à adoção de uma visão sistêmica e integralizadora entre os diversos agentes metropolitanos<sup>155</sup>.

---

<sup>148</sup> CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO (Brasília) (Ed.). **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2016**. 2016. Disponível em: <<http://cgp.cfa.org.br/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016/>>. Acesso em: 18/09/2016.

<sup>149</sup> *Id.*

<sup>150</sup> *Id.*

<sup>151</sup> SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Transportes Metropolitanos (Ed.). **Região metropolitana, planejamento estratégico e gestão urbana**. 2009. Disponível em: <<http://www.stm.sp.gov.br/index.php/perfil-da-cidade/1598-regiao-metropolitana-planejamento-estrategico-e-gestao-urbana>>. Acesso em: 20/09/2016.

<sup>152</sup> *Id.*

<sup>153</sup> *Id.*

<sup>154</sup> *Id.*

<sup>155</sup> *Id.*



## 6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de desenvolvimento sustentável advém por meio do Relatório Nosso Futuro Comum da Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente, ou Comissão Brundtland, haja vista ter sido coordenado pela então primeira ministra norueguesa Gro Halem Brundtland<sup>156</sup>. Criada no ano de 1983, por deliberação da Assembleia Geral da ONU, o relatório da referida comissão fora apresentado quatro anos depois, versando sobre um desenvolvimento sustentável que tem como escopo possibilitar o atendimento das necessidades imediatas da humanidade sem que isso comprometa que as gerações futuras também vejam as suas necessidades atendidas<sup>157</sup>.

Assim, desenvolvimento sustentável consiste na conciliação entre desenvolvimento, preservação do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida, devendo ser tal desenvolvimento compatível com a exploração não-predatória de recursos não-renováveis, aliada à renovação dos recursos renováveis e ao controle da poluição<sup>158</sup>.

Não há como se colocar, atualmente, desenvolvimento e preservação ambiental em lados opostos, pois uma desordem econômico-social tem como consequência uma desordem ecológico-cultural<sup>159</sup>. Assim, é necessário que se considere o meio ambiente em sentido amplo e sob todos os seus aspectos, sejam eles naturais, tecnológicos, sociais, econômicos, políticos e histórico-culturais<sup>160</sup>. Tal pensamento integrado visa a uma qualidade de vida digna e a um uso mais racional de nossos ecossistemas, necessitando de prestações positivas por parte tanto dos governos quanto de toda a comunidade civil.

Tal conceito transportou-se da questão puramente ambiental para a questão urbanística de maneira a expandir tal conceito quando da busca de soluções para os problemas urbanos, considerado enquanto meio ambiente construído, compatibilizando-o com a função socioambiental da cidade e da propriedade<sup>161</sup>.

<sup>156</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E Desenvolvimento (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 29.

<sup>157</sup> ARAÚJO, Luciane Martins de. **Desenvolvimento sustentável: estudo de impacto ambiental, estudo de impacto de vizinhança**. Curitiba: Letra da lei. 2008, p. 29-30.

<sup>158</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 34.

<sup>159</sup> PEREIRA, Nayara Andrade. Desenvolvimento sustentável. **Revista Jurídica do Uniaraxá**, Araxá, p.286-294, 20/09/2016.

<sup>160</sup> *Id.*

<sup>161</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

Quando falamos em desenvolvimento sustentável, logo nos vem à mente a questão dos combustíveis fósseis, cuja necessidade de uso comedido, a fim de que se evite seu esgotamento, não é novidade para nós, aliado, é claro, à busca de alternativas substitutivas menos degradantes ao meio ambiente<sup>162</sup>. Para tanto, sustenta-se que os planejadores, e aqueles dotados de poder de decisão perante a sociedade, expandam seu horizonte temporal na busca de uma visão solidária no tocante às gerações futuras<sup>163</sup>.

Sendo o desenvolvimento sustentável competência de toda a sociedade, foi criado no Brasil o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS –, o qual promove estudos a fim de orientar grupos empresariais na busca da ecoeficiência primada pela sustentabilidade<sup>164</sup>.

Desta sorte, as políticas públicas pautadas no desenvolvimento sustentável devem visar à consecução do bem-comum, através da busca de soluções integralizadas, flexíveis e pautadas num senso humanístico, contando com ampla participação popular quando da tomada de suas decisões, a fim de que atinjamos um nível de desenvolvimento que nos possibilite uma existência digna, mesmo que tal desenvolvimento nos custe uma freada no desenvolvimento tecnológico em algumas de suas vertentes mais agressivas ao meio ambiente<sup>165</sup>.

Embora pareça contraditória a necessidade de se frear, sob alguns aspectos, o desenvolvimento tecnológico em busca de um verdadeiro desenvolvimento que seja sustentável, tal fato advém do momento de crise ambiental em que vivemos, o que nos força a tomar uma postura diante do dilema entre o progresso tecnológico a qualquer custo, para atender as necessidades das presentes gerações, e solidariedade com as gerações vindouras, cuja qualidade de vida se encontra diretamente ligada à postura que assumimos nos dias atuais<sup>166</sup>.

Ainda, a acentuação de tal crise ecológica se agrava com a crescente degradação da biosfera, e quão mais graves se tornam os problemas oriundos de tal fato, novas dificuldades

---

<sup>162</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>163</sup> SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia**. Teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007, p. 98.

<sup>164</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de, *Op. cit.*

<sup>165</sup> SACHS, Ignacy, *Op. cit.*

<sup>166</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de, *Op. cit.*

são acrescentadas e novos são os desafios a serem enfrentados no âmbito sócio-político-econômico<sup>167</sup>.

Embora nem todos os países possuam condições de se desenvolverem sustentavelmente, muitos deles já sofreram, e ainda sofrem, com as consequências de seu desenvolvimento irresponsável e desenfreado<sup>168</sup>, de maneira que tais experiências não podem, e nem devem, ser ignoradas, mas sim devem servir de parâmetro para que aprendamos com nossos erros e para que outras nações não tenham que passar pela mesma situação, haja vista que a divisão do mundo em países trata-se de mera ficção, uma vez que todos habitamos um só planeta e que as consequências das irresponsabilidades de um destes agentes impacta ampla e diretamente na realidade dos demais.

Dada a busca da autossustentabilidade pelas cidades, na qual se vislumbra que tudo o que é consumido pelo ente urbano deva ser produzido regionalmente, assim como tudo o que for produzido de rejeitos deva receber destinação local, atendendo aos interesses ambientais regionais, as cidades, apesar dos esforços, têm enfrentado enorme dificuldade em sua busca, dado que tal forma de sustentabilidade só se torna viável quando ocorre o equilíbrio entre a produção, o consumo e o manejo dos recursos produzidos, aliado ao correto descarte do que é dejetado<sup>169</sup>.

Não é incomum verificar-se a rotulação das cidades como sendo “sustentáveis”, no entanto, deve-se ter cautela com tal discurso falacioso, o que pode por muitas das vezes colocar a questão da sustentabilidade como sendo de fácil tratamento, o que como já podemos verificar, não corresponde à realidade dos fatos<sup>170</sup>. O que se deve proceder é ao tratamento da questão consoante a sua complexidade, sem tentar atribuir-lhe uma simplicidade que não lhe é característica.

No tocante às metrópoles, quando não atacados de maneira integralizada e sistêmica, os problemas decorrentes da urbanização não planejada e/ou indiferente ao desenvolvimento sustentável, podem ganhar proporção gigantesca, fazendo com que quem pague o preço dos problemas metropolitanos sejam os hipossuficientes, os quais são maiores impactados pelos problemas decorrentes da falta de saneamento básico, de transporte, de habitação e de

---

<sup>167</sup> MORIN, Edgard. *La voie. Pour l'avenir de l'humanité*. Paris: France, 2011, p. 22.

<sup>168</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>169</sup> *Id.*

<sup>170</sup> SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia**. Teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007, p. 123.

serviços de infraestrutura urbana<sup>171</sup>, devendo a gestão metropolitana voltar-se, especialmente, à tutela dos direitos destes, o que só se tornará viável colocando-se em prática uma verdadeira gestão metropolitana participativa.

## 6.1. Gestão sustentável

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – previu em seu artigo 2º, inciso III:

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:

(...)

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social<sup>172</sup>.

No mesmo sentido, previu o Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015, em seu artigo 6º:

Art. 6º - A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

(...)

VII – busca do desenvolvimento sustentável<sup>173</sup>.

O que se pode notar sem muito esforço é a preocupação do legislador, em ambas as oportunidades, com o desenvolvimento sustentável e sua real aplicabilidade, não atribuindo unicamente ao Poder Público, mas também à iniciativa privada e aos demais setores da sociedade civil, a responsabilidade por tal desenvolvimento em atendimento ao interesse social, haja vista ser a qualidade de vida da geração presente e das vindouras uma responsabilidade de todos.

Não se atentando ao que previu o legislador, e não exercendo seu devido papel, a sociedade civil acaba por gerar prejuízos a ela própria quando da indiferença diante da omissão do Poder Público no desempenho de suas funções na busca de um desenvolvimento sustentável para nossas cidades e metrópoles<sup>174</sup>.

<sup>171</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>172</sup> BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) >. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>173</sup> *Idem*.

<sup>174</sup> SÉGUIN, Elida. **Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 287.

Para promover real efetividade ao que fora positivado, o Estatuto da Metrópole dispôs, em seu artigo 9º, de instrumentos de gestão democrática a fim de que se atinja tal escopo, sem prejuízo do que já houvera previsto o Estatuto da Cidade. Vejamos:

Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4o da Lei no 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – plano de desenvolvimento urbano integrado;

II – planos setoriais interfederativos;

III – fundos públicos;

IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;

V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – consórcios públicos, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005;

VII – convênios de cooperação;

VIII – contratos de gestão;

IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do **caput** do art. 7º desta Lei;

X – parcerias público-privadas interfederativas<sup>175</sup>.

O plano de desenvolvimento integrado, previsto no inciso I do artigo 9º supracitado, se torna obrigatório para as regiões metropolitanas brasileiras, devendo ser aprovado mediante lei estadual, nos termos do artigo 10 do Estatuto da Metrópole, e revisto, pelo menos, a cada década, nos termos do artigo 11 do mesmo diploma, de maneira semelhante ao previsto pelo Estatuto da Cidade em relação ao plano diretor. Isso sem prejuízo do previsto no inciso II, qual seja, a elaboração de planos setoriais interfederativos relativos às políticas públicas concernentes à região metropolitana e a inafastável e necessária compatibilização entre os planos diretores dos municípios integrantes de uma mesma região metropolitana, os quais devem se ater ao plano de desenvolvimento urbano integrado metropolitano<sup>176</sup>.

Nos exatos termos previstos pelo Estatuto da Metrópole, em seu artigo 12, o plano de desenvolvimento urbano integrado deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger tanto áreas urbanas quanto rurais, e conter, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

<sup>175</sup> BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>176</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

III – as diretrizes quando à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições<sup>177</sup>.

Visando assegurar a aplicação fiscalização do supradisposto, estabeleceu o legislador, no parágrafo 2º e incisos de I a III do mesmo artigo 12, a promoção de audiências públicas e debates com a participação da sociedade civil e da população em todos os municípios integrantes da unidade territorial metropolitana, devendo ser dada ampla publicidade aos documentos e informações decorrentes de tais audiências, cabendo ainda ao Ministério Público a função de acompanhá-las<sup>178</sup>. Trata-se de uma ampla e louvável democratização da gestão metropolitana trazida pela Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da MetrÓpole – que, colocada em prática, será um marco no gerenciamento das metrÓpoles e regiÓes metropolitanas brasileiras.

---

<sup>177</sup> BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>178</sup> *Id.*

## 7. ESTATUTO DA METRÓPOLE

O Estatuto da Metrópole, como ficou conhecida a Lei nº 13.089/2015, caracteriza-se como importante diploma instituidor de diretrizes gerais para a gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, determinando, ainda, que a competência para instituição das mesmas é do ente estadual<sup>179</sup>.

De maneira expressa, instrui o EM que sua aplicabilidade deve se dar em consonância com o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – e demais leis federais atinentes ao tema da gestão urbana. Traz ainda a Lei nº 13.089/2015 dispositivos disciplinadores de temas de interesse comum, tais como a política nacional de desenvolvimento urbano, política nacional de desenvolvimento regional (Lei nº 6.047/2007), políticas nacionais de habitação, saneamento básico (Lei nº 11.445/2007), resíduos sólidos (Lei nº 12.035/2010), mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012) e meio ambiente (lei nº 6.938/1981), conforme disposto no §2º de seu artigo 1º, *in verbis*:

Art. 1º - Esta lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normais gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no §3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

(...)

§2º - Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que regulamente os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.<sup>180</sup>

O realce da aplicabilidade das demais normas federais demonstra a relevância da matéria e a necessidade de uma visão integralizada quando da busca de soluções para os problemas metropolitanos, que por sua vez transcendem as fronteiras municipais<sup>181</sup>, conforme já fora dito em momento anterior.

<sup>179</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>180</sup> BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>181</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de, *Op. cit.*

Outro importante papel desempenhado pelo Estatuto da Metrópole, ora objeto de nossa análise, consiste em realizar o que nenhum outro diploma até então havia realizado com tamanha eficácia, o qual consistia em um dos principais problemas atinentes à legislação tratativa da matéria urbana: a positivação de conceitos.

Desta sorte, o artigo 2º da Lei nº 13.089/2015 conceitua e distingue aglomeração urbana, função pública de interesse comum, gestão plena, governança interfederativa, metrópole, plano de desenvolvimento urbano integrado e região metropolitana, como veremos agora, nos exatos termos da lei, para melhor compreensão:

Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementariedade funcional das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
- b) b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
- c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum;

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configura, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do *caput* deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores<sup>182</sup>.

Cumprido observar que, mesmo diante da positivação dos conceitos trazidos, ainda resta em aberto certa margem de discricionariedade conceitual, embora em menor escala de quando sequer haviam conceitos legalmente estabelecidos. Observe-se, ainda, o importante papel do

<sup>182</sup> BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

IBGE quando da adoção de critérios para definição e delimitação da área de influência de uma capital regional. Embora tal exigência, de estabelecimentos de critérios pelo IBGE, pudesse ser mais restritiva, considera-se adequada diante da grande diversidade apresentada pela rede urbana brasileira na qual regiões, apesar de sua menor densidade ocupacional, mesmo assim se constituem como centros regionais detentores, efetivamente, da condição de metrópole regional<sup>183</sup>.

Quanto à instituição de regiões metropolitanas, e regiões metropolitanas pertencentes a mais de um estado da federação, previu o legislador:

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

Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do *caput* deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.

Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos.

Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares previstas no *caput* deste artigo por todos os Estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomeração urbana terá validade apenas para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei.

Já para que a gestão plena se torne efetiva, se faz necessária a delimitação e formalização da região metropolitana, mediante lei complementar estadual, ocorrendo, também, mediante lei estadual, a estruturação da governança interfederativa e do plano de desenvolvimento urbano integrado. Tais leis estaduais deverão definir os municípios integrantes da RM, quais as funções públicas de interesse comum atinente aos mesmos, bem como a estrutura da governança interfederativa e os meios de controle social<sup>184</sup>, tudo nos exatos termos do previsto pelo artigo 5º do Estatuto da Metrópole. Vejamos:

Art. 5º- As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:

I – os municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

<sup>183</sup> SEGUIN, Élica; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>184</sup> *Id.*

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

§1º - No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do *caput* deste artigo.

Frise-se, portanto, a importância do papel do legislativo estadual quando da criação e estruturação das regiões metropolitanas, bem como da cientificidade às quais estas estão sujeitas quando de sua criação e estruturação. Alia-se, a partir de agora, política e ciência na busca de uma melhor gestão de nossas regiões metropolitanas, com os critérios, que antes eram puramente políticos, passando a serem também critérios científicos.

Ressalte-se também o avanço que representa a viabilização do controle social sobre os atos de constituição e gestão metropolitana, o que enseja uma adequada motivação dos atos praticados pelos gestores públicos, reduzindo-se o espaço para arbitrariedades e discricionariedade dos mesmos<sup>185</sup>.

### 7.1. Governança interfederativa

O estabelecimento do conceito de governança passa por uma primeira identificação no padrão da condução política em face da contemporânea desfragmentação e descentralização do poder central, de maneira que tal governança demanda uma interação efetiva entre os poderes locais, atores da sociedade civil organizada, atores econômicos e cidadãos de maneira geral<sup>186</sup>.

Tal modelo de governança adota uma série de pressupostos mais adequados para lidar com a atual conjuntura de distribuição de poder, tais como (i) uma distribuição mais equilibrada do poder; (ii) um processo mais aberto e participado, em que atores públicos e privados cooperam para atingir objetivos comuns coletivamente definidos; (iii) o reforço da democracia representativa; (iv) a adoção de procedimentos mais transparentes na tomada de

---

<sup>185</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>186</sup> SANT'ANA, Marcel Cláudio. **Estatuto da Metrópole: Limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº. 13.089 de 2015**. 2016. 34 f. TCC (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

decisão; (v) a passagem do modelo vertical hierárquico para um modelo mais horizontal de cooperação e de participação<sup>187</sup>.

Para que não haja dúvidas quanto ao sentido que se deve atribuir à terminologia “governança interfederativa”, o Estatuto da Metrópole trouxe seu conceito em seu artigo 2º, inciso IV, como sendo o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum”<sup>188</sup>, já tendo delimitado anteriormente, no inciso II do mesmo artigo, função pública de interesse comum como sendo a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”<sup>189</sup>.

Não totalmente desobscurecido pelo artigo 2º do EM, o conceito de “governança interfederativa” se torna mais cognoscível após a imprescindível leitura do artigo 8º do mesmo diploma, o qual elenca a estrutura básica para que tal sistema de governança se dê. Vejamos:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas<sup>190</sup>.

Ou seja, para que se alcance a gestão plena no âmbito da governança interfederativa, indispensável que se institua uma instância de negociação política, contando com a participação da sociedade civil, com estruturação de suporte administrativo e financeiro para a execução de suas funções<sup>191</sup>. Assim, depreende-se que a governança interfederativa se constitui como ferramenta de âmbito local, restrita às entidades e aos atores que compõem o território metropolitano, sendo destinada à construção do futuro daquela região metropolitana, suas metas, projetos e instrumentos necessários para o alcance e implementação destas

<sup>187</sup> PEREIRA, M. **Governança territorial multinível: fraturas entre teoria e praticas**. In: Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado. v.4, n.2,p.4-20, Jul/dez. 2014. Disponível em <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd>; Acesso em 20/09/2016.

<sup>188</sup> BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Brasília, Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>189</sup> *Id.*

<sup>190</sup> *Id.*

<sup>191</sup> SANT'ANA, Marcel Cláudio. **Estatuto da Metrópole: Limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº. 13.089 de 2015**. 2016. 34 f. TCC (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

metas<sup>192</sup>, tudo em um ambiente de cooperação entre os variados níveis de governo presentes no território metropolitano, coordenando-o politicamente em prol da realização do bem comum.

Ao colocar o EM a prevalência do interesse comum acima do local, a lei deixa claro a imprescindibilidade de se compartilhar as responsabilidades entre os entes federativos envolvidos na gestão metropolitana, sem que estes percam sua autonomia, é claro<sup>193</sup>.

Saliente-se, ainda, a importância dada aos impactos gerados pelas atividades urbanas que transcendem os limites municipais, as quais geram um instintivo clamor pela implementação de mecanismos de governança quando do estabelecimento de uma gestão democrática e compartilhada que visa à satisfação do interesse comum sob a ótica da sustentabilidade<sup>194</sup>.

Tal conceito de sustentabilidade é depreendido do Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso I, juntamente com demais princípios regentes da gestão urbana, como a “gestão democrática”, dentre outros. Observemos:

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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;<sup>195</sup>.

De aplicação subsidiária ao EM, não há como se afastar a aplicação de tais conceitos e princípios às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras.

<sup>192</sup> SANT'ANA, Marcel Cláudio. **Estatuto da Metrópole: Limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº. 13.089 de 2015**. 2016. 34 f. TCC (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

<sup>193</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>194</sup> *Id.*

<sup>195</sup> BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) >. Acesso em: 25/09/2016.

Remetidas as diretrizes já estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, complementa o EM, em seu artigo 7º, tais diretrizes sob a égide da inter-relação entre os municípios constantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, guardando-se sempre a especificidade de cada ente municipal e buscando a cooperação permanente e o compartilhamento de decisões que digam respeito a políticas de interesse comum, em meio a um sistema integralizado de alocação de recursos e de prestação de contas, bem como de rateio de valores previamente pactuados no âmbito da governança interfederativa. Vejamos:

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais<sup>196</sup>.

Não exaustivo ressaltar a importância da participação dos representantes da sociedade civil quando da tomada de decisões e da prestação de contas no âmbito de uma gestão democrática, bem como da necessidade de compatibilização dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais daqueles envolvidos na governança interfederativa, conforme previu o legislador. No entanto, é o controle social que fecha o ciclo da gestão metropolitana<sup>197</sup>.

<sup>196</sup> BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>197</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

Ainda, outra diretriz importante no âmbito da governança interfederativa diz respeito, conforme previsto no inciso VII do artigo 2º supracitado, à compensação ambiental cabível a um município integrante da unidade territorial urbana metropolitana pelo ônus arcado em pro de toda a RM ou aglomeração urbana. Tal ônus ao qual está sujeito um ou mais municípios integrantes da RM deve ser compensado pelos demais, em um ambiente de permanente cooperação.

Saliente-se que a necessidade do estabelecimento da governança interfederativa se dá ante a incapacidade do modelo de governança tradicional de responder às necessidades do complexo ambiente metropolitano, que demanda um tipo de governança que estructure suas decisões com base no debate coletivo<sup>198</sup>, isto em um ambiente onde os municípios lutam pela manutenção de sua autonomia constitucional, enquanto as entidades metropolitanas tentam traçar o fio condutor para que todos o sigam<sup>199</sup>.

Ainda, destaque-se que de maneira paralela à fragmentação do poder nas regiões metropolitanas, ocorre o aumento na complexidade do ato de governar<sup>200</sup>. Assim, se até o período militar as estratégias do ente estadual se faziam valer de forma mais efetiva sobre os interesses do ente municipal, com o advento da Constituição federal de 1988, o jogo ganhou maior complexidade diante da maior autonomia concedida aos municípios no tocante à condução da agenda local<sup>201</sup>.

Em suma, o que exige a governança interfederativa não se afasta do estabelecimento de uma ação conjunta entre os entes da federação envolvidos na gestão metropolitana, com o compartilhamento de responsabilidades no âmbito de uma gestão democrática que conte com a participação popular na tomada de decisões e no controle social das funções públicas de interesse comum realizadas<sup>202</sup>.

---

<sup>198</sup> PETERS, B.G. **Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar**. In: Revista do Serviço Público Brasília 59 (3): 289-307, Jul/Set. 2008. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3177](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3177)>. Acesso em 25/09/2016.

<sup>199</sup> SANT'ANA, Marcel Cláudio. **Estatuto da Metrôpole: Limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº. 13.089 de 2015**. 2016. 34 f. TCC (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

<sup>200</sup> *Id.*

<sup>201</sup> *Id.*

<sup>202</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrôpole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

## 7.2 Desenvolvimento Urbano Integrado

Acrescentado pelo Estatuto da Metrópole em seu artigo 9º, juntamente com os planos setoriais interfederativos, os fundos públicos, as operações urbanas consorciadas interfederativas, as zonas para aplicação compartilhadas dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, os consórcios públicos, os convênios de cooperação, os contratos de gestão, a compensação por serviços ambientais e as parcerias público-privadas interfederativas, o desenvolvimento urbano integrado se apresenta como um dos principais ideais trazidos pela Lei nº 13.089/2015 no plano da gestão metropolitana brasileira<sup>203</sup>.

No entanto, não se deve esquecer que foi o Estatuto da Cidade que abriu as possibilidades, ao mencionar os planos regionais e estaduais<sup>204</sup>, para a implementação dos instrumentos de desenvolvimento integrado previstos no Estatuto da Metrópole. Tais instrumentos deixam clara a mensagem de que se deve buscar, a todo o tempo, a interação e o foco na resolução das questões metropolitanas para que se faça valer a política pública de interesse comum entre os municípios integrantes da região metropolitana<sup>205</sup>.

Desta sorte, necessário que a elaboração dos planos diretores<sup>206</sup> dos municípios partícipes da região metropolitana se dê visando a compatibilidade de suas previsões com o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) destas mesmas regiões metropolitanas, conforme previsão do artigo 10, § 3º, devendo estar, ainda, incluídos nos planos setoriais interfederativos<sup>207</sup>, consoante prevê o artigo 10 em seu § 1º.

No entanto, não nos esqueçamos da importante definição trazida no artigo 2º,VI do Estatuto da Metrópole acerca do que vem a ser o plano de desenvolvimento urbano integrado:

<sup>203</sup> BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>204</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>205</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>206</sup> BRASIL. Constituição (1998). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24/09/2016.

<sup>207</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana<sup>208</sup>.

Tal PDUI, conforme dispõe a Lei nº 13.089/2015, em seu artigo 10, deverá ser aprovado mediante lei estadual<sup>209</sup>, após aprovação pela instância colegiada deliberativa, integrante da estrutura básica da governança interfederativa, conforme supracitado, devendo ainda ser revisto, nos termos do artigo 11 do EM, pelo menos a cada dez anos. Note-se que o legislador abriu a possibilidade da revisão ocorrer antes deste prazo, se assim se fizer necessário.

Estando inserido no âmbito da governança interfederativa, o PDUI, conforme dispõe o EM, deve considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana, juntamente com sua área rural, e conter, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições<sup>210</sup>.

Note-se que se trata praticamente de uma positivação dos principais problemas enfrentados pelas regiões metropolitanas, o que demonstra sua enorme relevância e a necessidade de priorização de esforços no sentido de sua resolução. Reforça-se, ainda, a imprescindibilidade da busca de um consenso entre os municípios integrantes da unidade territorial metropolitana na resolução dos problemas que lhes são comuns, consenso este que nem sempre é fácil de ser buscado, levando-se em consideração a ampla autonomia conferida ao ente municipal pela Constituição Federal de 1988<sup>211</sup>.

Garante ainda o Estatuto da Metrópole ao plano de desenvolvimento urbano integrado, no §2º do artigo 12:

§ 2º

<sup>208</sup> BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

<sup>209</sup> *Id.*

<sup>210</sup> *Id.*

<sup>211</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

(...)

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

Ou seja, mais uma vez positivou o legislador a ampliação da democratização da gestão metropolitana, ao prescrever a promoção de audiências públicas e debates com participantes da sociedade civil e da população em absolutamente todos os municípios integrantes da rede urbana metropolitana quando da elaboração do PDUI. Ainda, ampliando ainda mais a participação dos diversos núcleos de poder presentes na região metropolitana, conferiu o legislador publicidade aos documentos e informações produzidos nestas audiências, atribuindo ao Ministério Público o papel de acompanhar e fiscalizar a elaboração deste importante plano. Tal democratização faz com que a governança federativa se dê de forma a responder os reais anseios da sociedade, a qual os externaliza ao exercer sua ativa participação.

Embora o EM não especifique se o Ministério Público – MP – em questão é o Federal ou o Estadual, considera-se que, por serem as metrópoles criadas por meio de lei estadual, caiba a função de fiscal ao MP Estadual, fazendo sentido a atuação do MP Federal quando se tratar de região metropolitana presente em mais de um estado da federação<sup>212</sup>.

Por último, convém pontuar que apesar de a Lei nº 13.089/2015 tenha atribuído ao MP o papel de fiscal no trato dos interesses difusos e coletivos no âmbito metropolitano, nada obsta que as Defensorias Públicas do Estado e da União ajuízem ações civis públicas quando julgarem pertinente, conforme estabelecido na Lei nº 11.448/2007<sup>213</sup>.

### 7.3. Papel da União

Há que se refletir e considerar a limitação do papel da União no debate dos novos arranjos de governança interfederativa<sup>214</sup>. Conforme previsto na Lei nº 13.089/2015, em seus artigos 13 e 14, o papel da União se resume ao financiamento das iniciativas metropolitanas,

<sup>212</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>213</sup> *Id.*

<sup>214</sup> SANT'ANA, Marcel Cláudio. **Estatuto da Metrópole: Limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº. 13.089 de 2015**. 2016. 34 f. TCC (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

da instituição de um sistema de informações metropolitanas (artigo 19, §1º) e auxílio quando da elaboração e revisão do PDUI. Vejamos nos exatos termos da lei:

Art. 13. Em suas ações incluídas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do *caput* do art. 2º desta Lei.

§ 1º Além do disposto no *caput* deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do *caput* do art. 2º desta Lei.

§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratamos arts. 10 a 12 desta Lei.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Como crítica pontual, entende-se que um ator fundamental para a gestão, e principalmente financiamento, da agenda metropolitana, a União, não recebeu a devida consideração do legislador quando da elaboração do diploma legal construtor de um novo modelo de governança, de maneira que a discussão acerca do papel do Ente Maior da Federação na gestão metropolitana carece ainda de muito debate<sup>215</sup>.

Destaque também para o fato de que a União só apoiará as unidades territoriais urbanas que se enquadrarem como metrópoles, estando além de sua competência de fomento às unidades declaradas meramente como aglomerações urbanas. Salvo se se tratar de elaboração ou revisão de plano de desenvolvimento urbano integrado, situação diante da qual a União prestará seu devido auxílio.

No entanto, saliente-se que há ainda a possibilidade de se estabelecer, por meio de regulamentos, mais requisitos para que a União apoie a governança interfederativa no âmbito das RM's, aglomerações urbanas, microrregiões e consórcios públicos constituídos nos termos do §3º do artigo 14 do Estatuto da Metrópole.

Por fim, no tocante à atuação da União, previu o Estatuto da Metrópole em seu artigo 16 que “a União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei

<sup>215</sup> SANT'ANA, Marcel Cláudio. **Estatuto da Metrópole: Limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº. 13.089 de 2015**. 2016. 34 f. TCC (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Lei de Mobilidade Urbana), e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.



## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, podemos dizer sem dúvida alguma que o Estatuto da Metrópole se apresenta como importante passo no percurso trilhado pela política urbana brasileira, dado que os problemas ligados ao meio urbano têm se apresentado como cada vez mais complexos e abrangentes, ultrapassando, por muitas das vezes, os limites territoriais municipais e até mesmo estaduais. Desta sorte, digna de louvor a proposta trazida pelo referido Estatuto no sentido de estabelecer meios e instrumentos para que se busquem soluções integralizadas para a resolução dos problemas de interesse comum no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e cidades gêmeas.

Todo o percurso histórico nos demonstra que a Lei nº 13.089 se constitui como verdadeiro marco de uma política integrativa entre municípios limítrofes que, dada a proximidade de sua malha urbana e interdependência, compartilham de diversos problemas comuns. Assim, não há dúvidas de que, se aplicados de maneira correta, os instrumentos trazidos pelo EM possibilitarão enormes avanços na busca de soluções eficazes no tocante à gestão metropolitana.

O Estatuto da Metrópole reconhece e demonstra também a complexidade com que deve ser encarada a política urbana no âmbito metropolitano, dispondo meios para a análise e busca de soluções para os problemas oriundos de cada unidade territorial urbana, bem como estabelecendo qual a melhor forma para a implantação destas soluções, as quais devem contar com o apoio, cooperação e compartilhamento de responsabilidades de todos os entes federados envolvidos. Mas não só, pois o EM estabeleceu, ainda, meios para que se possibilite um frutífero diálogo com as novas formas de poder e os novos protagonistas locais, sob a ótica de democratização da gestão metropolitana jamais vivenciada em nosso país.

No que se refere ao importante instituto da governança interfederativa, resta claro que sua efetividade se encontra intimamente ligada à postura dos entes municipais, os quais devem se dispor no sentido de buscarem em conjunto a resolução dos problemas que lhes são comuns, sem que se crie um ambiente de conflito onde cada um queira fazer com que seus interesses particulares prevaleçam sobre os demais, haja vista não ser este o escopo maior do Estatuto da Metrópole, que se pauta sob o princípio da cooperação dos entes envolvidos na gestão metropolitana.

Saliente-se que o Estatuto positivou em seu artigo 1º a necessidade de que suas normas sejam aplicadas conjuntamente a outras normas e políticas públicas de cunho urbanístico, tais como o Estatuto da Cidade, as políticas públicas de desenvolvimento regional, políticas setoriais de habitação, saneamento, resíduos sólidos, mobilidade urbana e meio ambiente. A análise de todas estas políticas públicas e institutos normativos mais uma vez nos remete, de maneira expressa, à ampla necessidade de integração, cooperação, gestão integrada e elaboração de acordos setoriais entre os entes federativos, havendo ainda previsão legal de que, para a implantação de tais políticas deve haver a instituição de fundos, que, na atual conjuntura, são majoritariamente oriundos do ente maior da federação, a União.

E é aqui que reside uma de nossas maiores preocupações, a (in)disponibilidade de fundos para o gerenciamento dos programas a serem instituídos nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas nos moldes previstos pelo Estatuto da Metrópole. Tal problema ocasionado pela falta de verba já causou frustrações em outros momentos em que se pretenderam avanços no gerenciamento da gestão urbana brasileira. Desta forma, teme-se que apenas com fundos provenientes da União, à qual o Estatuto da Metrópole limitou o papel de atuação, a nosso ver, de maneira equivocada, o previsto no Estatuto objeto de nossa pesquisa reste apenas no papel.

Para suprir tal lacuna, mister que sejam criadas formas de cooperação federativa entre os entes envolvidos na gestão metropolitana, passando pela criação de fundos comuns que possam, inclusive, receber contribuições pecuniárias de pessoas físicas, jurídicas, entidades e organismos cooperativos nacionais e internacionais, bem como a adoção por parte do Poder Público de alguma política facilitadora de créditos, pelo menos no início da implantação da governança interfederativa.

Ainda, embora os instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole no tocante à gestão metropolitana já sejam, em sua maioria, regulamentados por leis federais, indispensável que sejam implantados de maneira conjunta e interligada, a fim de que atendam os anseios comuns das unidades territoriais urbanas brasileiras e deem forma à gestão plena, indispensável à consolidação da governança interfederativa em que muito se aposta.

Portanto, o maior problema enfrentado pelo Estatuto da Metrópole a nosso ver, a escassez de recursos, denota a necessidade imediata de otimização destes para que de fato se atinja a resolução dos problemas atinentes à gestão metropolitana brasileira, fazendo prevalecer a integração e a cooperação entre os entes federados envolvidos em detrimento de interesses particulares e, muita das vezes, escusos ao real interesse da comunidade

metropolitana. Para tanto, necessário que os entes envolvidos nesta tão complexa forma de gestão, que é a governança interfederativa, tomem consciência das reais vantagens que a cooperação pode lhes trazer, justificando e estimulando o fracionamento do poder político local em prol do interesse coletivo metropolitano.



## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGACHE, Alfred. **A Cidade do Rio de Janeiro**. Extensão – Remodelação – Paris, Foyer Brésilien, 1927, vol. 1.

ARAÚJO, Luciane Martins de. **Desenvolvimento sustentável: estudo de impacto ambiental, estudo de impacto de vizinhança**. Curitiba: Letra da lei. 2008.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 4ª ed. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1985, p.29. BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 4ª ed. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. Cidade: espaço da cidadania. **Pedagogia Cidadã: Cadernos de Formação**. São Paulo: UNESP-PROPP, 2004.

BRASIL, (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). IBGE – **Censo 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>>. Acesso em 15/09/2016

BRASIL. Constituição (1967). Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional: Centro Gráfico, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 01/09/2016.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24/08/2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm)>. Acesso em: 01/09/2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>. Acesso em: 25/09/2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Nacional de Capacitação das Cidades**. Brasília, 2009.

BRASÍLIA. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **O Ministério**. 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>>. Acesso em: 22 set. 2016

CARMO, Sílvia de Castro Bacelar. **Baixada santista: câmara e agenda 21**. Disponível em: <[www.metro.santos.sp.gov.br/regiao metropolitana](http://www.metro.santos.sp.gov.br/regiao metropolitana)>. Acessado em 15/09/2016.

CATAIA, Márcio Antônio. **Território político: fundamento e fundação do Estado**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 23, n. 1, 2011, p.115-125.

COLE, H. J. Desenvolvimento metropolitano integrado no Brasil. **BRASIL. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Áreas metropolitanas e desenvolvimento integrado no Brasil. Rio de Janeiro: SERFHAU-SENAM**, p. 11-25, 1967.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMITÊ DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA. **Resolução N° 7, de 20 de maio de 2008**. Brasília, DF.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO (Brasília). **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2016**. 2016. Disponível em: <<http://cgp.cfa.org.br/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016/>>. Acesso em: 18/09/2016.

CURITIBA. SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DO PARANÁ. **Histórico Institucional**. 2015. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=28>>. Acesso em: 23 set. 2016

DE PASSOS. Calmon; NOGUEIRA, Priscilla. **A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v.6, n.6, 2009, p. 113-121.

DENTE, Bruno. **Metropolitan governance revisited, or how to avoid error of the third type**. Governance: An International Journey of Policy and Administration, Oxford, v.3, n.1, jan. 1990.

DIREITOS HUMANOS NA INTERNET. **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano – 1972.** Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>>. Acesso em 24/08/2016.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois.** Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 20, n. 1, 2016, p. 212-233. Semestral.

FREITAS, Ruskin. **Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual.** REVISTA HUM@ NAE, v. 4, n. 1, 2012.

GIAMETTI & BRAGA (Org.). **Pedagogia cidadã.** São Paulo : Unesp-Propp, 2004.

GUERRA, Antonio Jose Teixeira. **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil.** Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2001, p. 33.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo.** Campinas: Papyrus, 1990.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

KANASHIRO, Milena. **Da antiga à nova Carta de Atenas: Em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 9, p.33-37. Editora UFPR, 2004. Semestral.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas.** Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC, EDUSP, 1993.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano.** São Paulo: Perspectiva, 2000.

LENCIONI, Sandra. Da cidade e sua região à cidade-região. **Panorama da geografia brasileira.** São Paulo: Annablume, p. 65-75, 2006.

LOBO, Durval. **O uso da Terra.** Rio de Janeiro: Conquista, 1958.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** 3. ed. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1983.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário.** São Paulo: Saraiva, 1999.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant, baron de la Brède et de. **O espírito das leis.** Trad. Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MORIN, Edgard. La voie. **Pour l'avenir de l'humanité.** Paris: France, 2011.

MOTA, S. **Urbanização e Meio Ambiente.** Rio de Janeiro: ABES, 1999.

NEGREIROS, Rovena. Gestão metropolitana: um desafio que se renova. **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** Curitiba, v. 100, p.81-92, jan/jun de 2016.

NEGREIROS, Rovená. **Governança interfederativa: os desafios postos para as RMs brasileiras a partir do Estatuto da Metr pole**. 2016

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (Rio de Janeiro). **Reforma Urbana: Fórum Nacional de Reforma Urbana**. 2012. Disponível em: <[http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=178:reforma-urbana&Itemid=163&lang=pt#](http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=178:reforma-urbana&Itemid=163&lang=pt#)>. Acesso em: 21/09/2016.

OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de; BATTAUS, Danila M. de Alencar. **O Direito   Cidade: Urbaniza o Excludente e a Política Urbana Brasileira**. Lua Nova, São Paulo, v. 97, 2016, p.81-107. Bimestral.

ORGANIZA O DAS NA OES UNIDAS. **Novo estudo da ONU indica que mundo terá 11 bilhões de habitantes em 2100**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/novo-estudo-da-onu-indica-que-mundo-tera-11-bilhoes-de-habitantes-em-2100/>>. Acesso em 09/09/2016.

ORGANIZA O DAS NA OES UNIDAS. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. Relatório da Conferência das Na es Unidas sobre Assentamentos Humanos. Vancouver, 1976. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1209>> Acesso em: 21/09/2016.

PEREIRA, M. **Governan  territorial multinível: fraturas entre teoria e praticas**. In: Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado. v.4, n.2,p.4-20, Jul/dez. 2014. Disponível em <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd>; Acesso em 20/09/2016.

PEREIRA, Nayara Andrade. Desenvolvimento sustentável. **Revista Jurídica do Uniaraxá**, Araxá, p.286-294, 20/09/2016.

PETERS, B.G. **Os dois futuros do ato de governar: processos de descentraliza o e recentraliza o no ato de governar**. In: Revista do Serviço Público Brasília 59 (3): 289-307, Jul/Set. 2008. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3177](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3177)>. Acesso em 25/09/2016.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. Lua Nova, v. 69, 2006, p. 13-48.

ROSSATO, Ricardo. **Século XX: Urbaniza o e Cidadania**. Santa Maria: Palotti. 1996.

SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia**. Teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTANA, Marcel Cláudio. **Estatuto da Metrópole: Limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº. 13.089 de 2015**. 2016. 34 f. TCC (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Mariana Mattei. **PLANO DIRETOR E PATRIMÔNIO HISTÓRICO: análise a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.568-586, 2016.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Transportes Metropolitanos. **Região metropolitana, planejamento estratégico e gestão urbana**. 2009. Disponível em: <<http://www.stm.sp.gov.br/index.php/perfil-da-cidade/1598-regiao-metropolitana-planejamento-estrategico-e-gestao-urbana>>. Acesso em: 20/09/2016.

SAULE JR, N.; ROLNIK, R. “**Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**”. R. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001, p. 27-35.

SAULE JR., Nelson. **Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades**. Edição Especial do Instituto Pólis para o Fórum Social Mundial de 2005. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SEGUIN, Elida. **Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEGUIN, Élide; ARAÚJO, Luciane Martins de. **Estatuto da Metrópole**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 82, 2016, p.359-390. Trimestral.

SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO. **Áreas metropolitanas e desenvolvimento integrado no Brasil**. Rio de Janeiro: SERFHAU-SENAM,1967.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. rev. At. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

SILVA, José Bozarcchiello; LIMA, Luiz; ELIAS, Denise (orgs.). **Panorama da Geografia Brasileira I**. São Paulo: Annablume, 2006

SORTO, Fredys Orlando. **Montesquieu: o espírito das leis e o mito da separação dos poderes**. *Verba Juris* - Anuário da Pós-Graduação em Direito, v.3, n.3, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p.513-560, 2001.

SOUZA, Eudes Leopoldo de. **A metropolização como negócio: conceitos e determinações emergentes do processo de transição da urbanização à metropolização.** In: VI CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES, 6ª edição, 2014, São Paulo: Estudios Territoriales, 2014. p. 4173 - 4186. Disponível em: <<http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo3/Eudes Andre Leopoldo de Souza.pdf>>. Acesso em: 18/09/2016.

UGEDA JÚNIOR, José Carlos. **Planejamento da paisagem e planejamento urbano: reflexões sobre a urbanização brasileira.** Revista Mato-grossense de Geografia, Cuiabá, v. 17, n. 1, p.1-116, 27/09/2016.

UGEDA JÚNIOR, José Carlos. **Urbanização brasileira, planejamento urbano e planejamento da paisagem.** Disponível em: <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A2-151.pdf>>. Acesso em: 23/09/2016.

UZZO, Karina. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.** 2006. Disponível em: <<http://base.d-ph.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6766.html>>. Acesso em: 22/09/2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **O que é o estatuto?.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm>>. Acesso em: 18/09/2016.