

REGIÕES METROPOLITANAS COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO À CIDADE NOS TERRITÓRIOS MARGINALIZADOS DOS AGLOMERADOS URBANOS**METROPOLITAN REGIONS AS THE INSTRUMENT OF GUARANTEE OF THE RIGHT TO THE CITY IN THE MARGINALIZED TERRITORIES OF URBAN AGGLOMERATION**Tarcyla Fidalgo Ribeiro¹**Resumo**

Com o desenvolvimento das grandes cidades ao longo do século XX, assistimos a um adensamento populacional sem precedentes nestas regiões trazendo como consequência um transbordamento, em termos econômicos e de população, para municípios vizinhos, que passaram a orbitar estas grandes cidades com elevado grau de dependência econômica e com o compartilhamento dos problemas urbanos das grandes cidades sem a mesma capacidade econômica e política para fazer frente a eles. Nesse arranjo fático metropolitano, à luz dos preceitos constitucionais, surge a necessidade de uma formalização que garanta a justa distribuição dos ônus urbanos, dada a diferença de capacidade entre os entes e a promoção dos direitos ligados à cidade de forma conjunta, visto a inegável interdependência oriunda do arranjo metropolitano. O presente artigo visa exatamente a elucidar o papel das regiões metropolitanas na garantia destes direitos constitucionalmente garantidos.

Palavras Chave: Regiões Metropolitanas; Direito à Cidade; Metrópoles

Abstract

Due to the development of great cities during the 20th century, we have experienced an unprecedented population densification in such regions, introducing, as a consequence, a population and economic overflow of neighboring municipalities. These municipalities have, ever since, orbited these great cities with an elevated level of economic dependence, as well as sharing the same urban issues of great cities areas, though not with the same economic and political capabilities to address them. In this factual metropolitan arrangement, in light of constitutional provisions, there is a need for a formalization able to ensure a fair distribution of urban onuses, given the difference of capabilities among governmental entities and the joint promotion of rights connected with cities, and also in view of the undeniable interdependence arising from the metropolitan arrangement. This paper aims at clarifying the role of metropolitan regions in the assurance of these constitutionally protected rights.

Keywords: Metropolitan Arrangement; Right to the City; Great Cities.

¹ Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: tarcylafidalgo@gmail.com

INTRODUÇÃO

As cidades historicamente assumiram um importante papel no processo de desenvolvimento humano, se mostrando como “criadoras e criaturas” das sociedades que abrigam. Por certo, as influências recíprocas entre a cidade como território físico e a sociedade que nela habitam são decisivas no estabelecimento das relações socioespaciais que irão determinar a qualidade de vida dos seus habitantes.

Neste contexto, ganharam destaque ainda maior os grandes aglomerados urbanos, formados por cidades que se destacaram ao longo do tempo como pólos atrativos de população pelo desenvolvimento de condições peculiares e que acabaram se tornando o que chamamos de metrópoles ou até megalópoles e pelas suas vizinhas, geralmente de menor porte.

Estas cidades hipertrofiadas, ou seja, que se desenvolveram de forma rápida e sem planejamento, resultando em um grande acúmulo de população sem infraestrutura urbana apta a atendê-la, ultrapassaram seus limites geográficos e acabaram englobando cidades vizinhas menores, formando verdadeiras aglomerações urbanas (SOUZA, 2005) que passaram a compartilhar características que se traduzem em problemas e vantagens, com o estabelecimento de novas relações socioterritoriais.

Deste modo, ao longo dos anos, o estudo das cidades - e destas aglomerações urbanas -, ganhou importância, destacando-se a análise de suas funcionalidades, sempre dirigidas ao fim de equilibrar as condições de vida de seus habitantes, melhorando a condição de todos, mas especialmente dos moradores de áreas menos valorizadas e constantemente esquecidas pelo poder público. Ganha destaque então o chamado “direito à cidade”, definido como “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social” (V FORUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

O direito à cidade recebeu especial destaque em nosso ordenamento jurídico com o advento da Constituição de 1988 que, em seu artigo 182, dispõe sobre o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, associadas à garantia do bem-estar de seus habitantes, *in verbis*:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Posteriormente, com a missão de regulamentar o dispositivo constitucional acima transcrito, foi promulgada a Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, estabelecendo

diretrizes gerais para a política urbana visando à garantia da funcionalização da cidade e promoção do bem-estar de seus habitantes.

Entre as funções sociais da cidade estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, se destacam a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer, visando a plena integração dos seres humanos, seu crescimento educacional e cultural, num ambiente saudável e ecologicamente equilibrado (MEDAUAR, 2004).

Junto com os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, voltados para as cidades individualmente, surge a preocupação com a regulação das aglomerações urbanas anteriormente citadas, que, em alguns casos, por compartilharem problemas e infraestrutura, receberam a denominação de regiões metropolitanas (SOUZA, 2005).

Neste contexto, temos a Lei Complementar nº 87/89, a decisão do Supremo Tribunal Federal os autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, e a recente Lei 13.089/15, denominada de Estatuto da Metrópole, que tentam definir os limites do conceito de região metropolitana, bem como sua gestão, necessariamente compartilhada por englobar diversos entes, com o fim de garantir o bem-estar de seus habitantes, dentro dos ditames do direito à cidade.

No presente trabalho, iremos analisar a aplicação do direito à cidade nas metrópoles e suas regiões metropolitanas, com ênfase nos territórios informais. Deste modo, trataremos dos efeitos desta forma de organização sobre as políticas públicas implementadas nestes territórios, que abrigam, em geral, a população menos favorecida e mais carente de implementação de políticas que lhes garantam melhor qualidade de vida e acesso à cidade em sentido amplo.

AS REGIÕES METROPOLITANAS

Conforme anteriormente exposto, ao longo do tempo algumas cidades alcançaram a condição de metrópoles, ou até mesmo megalópoles, por reunirem fatores de grande atração populacional, como facilidade de emprego e infraestrutura diferenciada.

Com seu incessante crescimento, tais cidades ficaram saturadas em termos de espaço, passando a “transbordar” para áreas vizinhas, tanto no que se refere à população quanto à produção, dando origem a aglomerações urbanas (SOUZA, 2005), com características próprias como um conjunto de cidades unidas pela mesma lógica de urbanização, via de regra com um núcleo que transborda para os demais municípios que passam a constituir uma espécie de periferia deste ente nuclear.

Estas aglomerações urbanas (SOUZA, 2005), que deram origem às regiões metropolitanas por compartilharem problemas e infraestrutura, embora apresentem problemas comuns, contam com discrepâncias internas bastante elevadas, que impedem a solução individualizada das demandas originadas do processo de metropolização. Por isso, passou a ser indispensável uma alternativa capaz de conjugar estes entes tão díspares entre si para solucionar seus problemas comuns, que não permitem, portanto, solução individual, além de permitir uma equânime distribuição dos ônus urbanos, trazidos em maior escala pelo município núcleo destas estruturas.

Uma das soluções encontradas para estes casos, que possui maior potencial de efetividade na solução das questões impostas foi a institucionalização fática e jurídica destas regiões metropolitanas que, nas palavras de GRAU (1979) podem ser conceituadas como:

Em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas. Face à realidade político-institucional brasileira, serão elas o conjunto que, com tais características, esteja implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e Municípios.

Tais arranjos metropolitanos vem se desenhando ao longo das últimas décadas tendo ganhado crescente importância com o aprofundamento dos problemas urbanos no final do século XX e início do século XXI e com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, que traz em seu bojo a consagração de diversos direitos relacionados diretamente às questões urbanas, com destaque para a função social da propriedade e da própria cidade além da positivação do direito à moradia, no ano 2000.

No contexto de rediscussão conceitual visando à efetivação do instituto, chamou atenção a decisão do Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADI n. 1842, e posteriormente corroborada em grande parte pela Lei 13.089/15, na qual houve a fixação de algumas premissas a serem observadas para a “criação” – talvez fosse mais interessante falar em formalização - e funcionamento das regiões metropolitanas, dentre as quais podemos destacar como mais importantes:

1. A gestão compartilhada dessas regiões mantendo a autonomia de todos os entes federativos envolvidos;

2. A participação dos entes municipais proporcional a seu peso específico sob o ponto de vista político, econômico, social e orçamentário, e
3. O respeito a um arranjo institucional que garanta a participação de todos os entes que a compõem em todos os processos decisórios.

Deste modo, fica clara a importância crescente dada às regiões metropolitanas, que devem ser vistas como uma alternativa bastante promissora para a efetivação dos direitos constitucionais em âmbito urbano como se verá adiante.

HISTÓRICO DA SEGREGAÇÃO ESPACIAL NAS CIDADES E AGLOMERADOS URBANOS BRASILEIROS

Para compreendermos o atual cenário de exclusão socioespacial que se repete nas grandes cidades brasileiras e suas respectivas regiões metropolitanas que, repise-se, exercem o papel de periferia destes grandes núcleos urbanos, consubstanciado no crescimento de inúmeras áreas de construções irregulares, devemos passar, necessariamente, por uma análise histórica da utilização da terra no Brasil a fim de desvendarmos não apenas as causas, mas também de fixar os prognósticos para tal cenário.

A incursão histórica relativa à exclusão urbana deve se iniciar ainda no século XIX, com a abolição da escravatura e a crescente preocupação dos antigos senhores em manter os escravos como mão de obra dependente e barata, para o que era fundamental garantir que esses escravos recém libertos não alcançassem a posição de proprietários.

Vale ressaltar que, neste momento histórico, o Brasil vinha de um longo período de abandono de suas terras que, considerando o abrandamento do controle exercido sobre as sesmarias, passaram a ser livremente ocupadas, gerando uma leva de pequenos proprietários que cultivavam a terra para sua subsistência ou para o desenvolvimento de uma pequena atividade comercial.

Deste modo, a solução encontrada foi o endurecimento da legislação fundiária por meio da criação da Lei de Terras, em 1850, e de outras leis que a regulamentaram com a imposição da compra e venda como a única forma de aquisição da terra no país.

A partir daí, considerando que somente as elites possuíam rendimentos suficientes para adquirir a terra, fixa-se o latifúndio como principal forma de organização do território, com a consequente expulsão dos pequenos proprietários e exclusão dos negros do processo de utilização

da terra, ganhando força a repercussão territorial da exclusão socioeconômica vigente na sociedade da época.

Com a proclamação da república, as cidades ganham importância não só por atrair um número crescente de pessoas, incluindo os pequenos proprietários e escravos recém libertos impedidos de se fixarem nas terras, conforme anteriormente exposto, mas também por se transformarem no cartão postal do novo governo, com um processo de embelezamento e de autopromoção intenso.

No Rio de Janeiro, então capital, que tomaremos aqui como exemplo, havia uma necessidade, naquele momento histórico em especial, de que o território deixasse de se configurar como numa colônia, com o mínimo de construções suficientes para o cumprimento de seu papel de intermediador de matéria prima, e passasse a mostrar a imponência de uma jovem república. Para isto, era necessário afastar os mais pobres das áreas centrais, que passariam a receber investimentos e obras de infraestrutura e embelezamento (ABREU, 2011).

Neste contexto, identificamos a primeira movimentação para a realização de remoções das populações de baixa renda das áreas centrais para a periferia da cidade, que não foi acompanhada de políticas de infraestrutura para tal população.

Em grande parte, esta política de retirada dos mais pobres das áreas centrais foi facilitada por meio o crescente número de leis urbanísticas, que estabeleciam normas bastante restritivas para a habitação nas áreas centrais.

Como consequência de todo este processo, as periferias passaram a concentrar grande parte da população sem qualquer infraestrutura para tanto, dando origem a incontáveis favelas e loteamentos clandestinos, vistos como a única solução de moradia para a população de baixa renda (VALLADARES, 2005).

Este processo se tornou ainda mais intenso com a industrialização e a crescente demanda por mão de obra nas grandes cidades. Iniciou-se, a partir daí um forte movimento de êxodo do campo e das cidades menores para as metrópoles em busca de oportunidades e melhores condições de vida, o que só agravou os já grandes problemas de infraestrutura nas periferias, com o aumento expressivo do seu número de habitantes.

A partir daí, com o crescente aumento de habitantes, o movimento de transbordamento que deu origem a grandes aglomerados urbanos começa a se desenhar, com o território da cidade não mais comportando o excessivo número de imigrantes e habitantes das periferias, expulsos dos

centros urbanos pela elitização e especulação imobiliária e cada vez se deslocando para locais mais longínquos, muitas vezes fora dos limites territoriais da cidade.

Neste cenário, os municípios vizinhos passam a se transformar em verdadeiras periferias da cidade núcleo, arcando com altos custos sociais e econômicos impostos por tal função. O “transbordamento” tornou-se uma realidade ainda mais incontestável e cruel ao longo do século XX, especialmente em sua segunda metade, quando então tiveram origem, ao menos de fato, as primeiras regiões metropolitanas.

Destaque-se que nestas periferias, dentro ou fora dos limites territoriais das cidades, se estabeleceram fortes redes sociais de cooperação entre os moradores na tentativa de suprir, de certa maneira, a carência de infraestrutura gerada pela falta de políticas públicas do Estado em relação a estas áreas, redes estas que se tornaram uma característica sociologicamente peculiar destas áreas.

Deste modo, foram sendo formadas duas realidades distintas, não apenas nas grandes cidades, mas também nas grandes áreas urbanas que se formaram em seu entorno, quais sejam, a das “áreas formais”, constituídas conforme as formalidades legais, via de regra moradia dos mais abastados e alvo dos investimentos e políticas públicas urbanas, e a das “áreas informais”, constituídas à margem dos ditames legais, via de regra moradia dos mais pobres, esquecidas pelo poder público em termos de políticas públicas urbanas e alvo de violência urbana crescente, cuja diferenciação se baseava, basicamente, em parâmetros classistas e racistas (MARICATO, 1996).

Com a clara cisão nas cidades e regiões metropolitanas, visto que os municípios menores funcionam como periferias daquelas, podemos afirmar que o planejamento urbano, bem como os investimentos públicos, quase que exclusivamente do município núcleo, se direcionou exclusivamente às áreas formais, local de moradia das elites, deixando de lado sua periferia intra e extramunicipal.

Esse ciclo vicioso, associado ao aumento da miséria com o advento da globalização no fim do século XX, ampliou a segregação espacial tornando-a estrutural no sistema e propiciando o surgimento de outros graves problemas, como o impressionante aumento da violência urbana e o surgimento de um poder paralelo ao Estado nas áreas informais, que incluíam a periferia das grandes cidades e toda a região metropolitana que a circundava.

A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: SITUAÇÃO DOS TERRITÓRIOS INFORMAIS REGIONAIS E URBANOS NOS ÚLTIMOS DOIS SÉCULOS

O direito à cidade é um paradigma novo no ordenamento jurídico brasileiro, ainda objeto de grandes debates interdisciplinares quanto a sua conceituação. A conformação deste “novo” direito em nosso ordenamento se deu inicialmente com a inclusão, na Constituição Federal de 1988, do princípio da função social da cidade, previsto em seu artigo 182, e posteriormente com o advento da Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulou o capítulo constitucional referente à política urbana, e que evocou o conceito de direito à cidade em seu artigo 2º, inciso I.

Apesar do tardio reconhecimento pelo direito brasileiro, o marco teórico do direito à cidade se dá em 1968, com a publicação da obra *Le droit à la Ville*, de Henri Lefebvre. Com cunho primordialmente filosófico e político, tal obra traz uma reflexão sobre o devir (ZOURABICHVITI, 2004) da utilização da cidade, conforme se percebe no trecho abaixo destacado:

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. (LEFEBVRE, 2011).

A partir deste marco Lefebvrino, o conceito foi sendo revisitado ao longo das décadas seguintes de inúmeras formas, com o surgimento de diversas significações conforme os campos disciplinares que o perpassaram e o contexto social, político e econômico de cada país. No Brasil, e especialmente no campo do direito, Edésio Fernandes (2007) recorreu a essa noção sugerindo que o direito à cidade seria basicamente o direito de que todos os habitantes da cidade dispõem de usufruir plenamente da vida urbana, ou seja, de todos os serviços sociais e vantagens ali oferecidos, bem como o direito de participação ativa na gestão do espaço da cidade – a gestão democrática.

O conceito de direito à cidade envolve um aspecto maior que a melhoria das condições de vida da população citadina mais pobre, garantindo-lhes acesso à habitação, saneamento básico, melhoria dos transportes públicos etc. Trata-se aqui do direito ao desfrute da vida urbana e de todas as suas potencialidades culturais, naturais, democráticas, econômicas e políticas, das quais os aspectos materiais acima descritos são apenas uma pequena parte.

A utilização de tal conceito como fonte inspiradora das lutas urbanas fez surgir a iniciativa de elaboração, desde o primeiro Fórum Social Mundial, de uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade (V FORUM SOCIAL, 2005), que seja reconhecida e aprovada pela Organização das Nações Unidas - ONU e sirva de pauta para as políticas públicas urbanas em todos os seus países membros.

De acordo com a referida carta:

O direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convênios internacionais de Direitos Humanos, por todos os habitantes tais como: o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito à previdência; o direito a um padrão de vida adequado; o direito à alimentação e vestuário; o direito a uma habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação, reunião e manifestação; o direito à segurança pública; o direito à convivência pacífica entre outros.

A partir da contextualização acima realizada, passa-se à análise quanto à efetividade de tal direito nas regiões metropolitanas. Inicialmente, importante destacar que, no contexto de transbordamento populacional e produtivo das grandes cidades para aquelas menores situadas em seu entorno, é preciso desenvolver uma visão integrada sobre a promoção do direito à cidade. Por certo, em uma região na qual os problemas são compartilhados pela expansão de um núcleo urbano, as políticas para garantia do direito à cidade e à moradia também devem ser executadas de maneira conjunta, sob pena de não obterem o resultado esperado.

Como se sabe, o caráter histórico-estrutural da segregação socioespacial no Brasil, com a falta de políticas públicas voltadas para as periferias, intra ou extra cidadinas, pelo Estado, e o conseqüente crescimento da violência e da guerra urbana instaurada entre Estado e criminosos pelo “domínio” destas áreas, relega a população ali residente a um estágio inferior da cidadania, além de lhes negar direitos básicos como moradia digna, liberdade de ir e vir, entre outros.

Esta premissa pode ser confirmada por meio de nossa percepção empírica cotidiana. De fato, são diárias as notícias de vítimas de violência residentes nestas regiões segregadas, bem como é clara a tentativa dos moradores das áreas mais valorizadas de afastar os moradores das periferias intra e extra cidadinas (municípios periféricos da região metropolitana) de seu convívio.

Porém, a negativa do direito à cidade aos moradores das periferias não para na ideologia social estigmatizadora ou em fatores externos como a violência. É importante destacar que a quase totalidade das residências situadas nas favelas e assentamentos informais das regiões metropolitanas não possui saneamento básico e nem serviço de coleta de lixo, e a situação é ainda

pior nos municípios menores que compõem o aglomerado urbano. A luz elétrica é conseguida através de ligações ilícitas e as moradias apresentam, em regra, problemas estruturais ligados à precariedade do seu processo de construção.

Além disso, essa população não tem endereço formal, não conta com pavimentação ou iluminação pública nas ruas, muitas vezes tem dificuldade de acesso aos meios de transporte, e sequer possui o título de propriedade de seu imóvel.

Por certo, uma das características destas localidades é a informalidade do processo de transmissão imobiliária que é feito, em regra, informalmente por intermédio da associação de moradores, completamente a margem das normas imobiliárias e de registro, fragilizando a posição dos moradores que ficam sujeitos às mais variadas pressões, e até mesmo coações, para manter sua moradia.

Como se pode ver a partir do breve panorama da realidade das áreas periféricas do município núcleo e da região metropolitana como um todo, a prática vem impondo a esta população a negação completa ao direito à cidade, entendido como o conjunto de suas potencialidades, sendo imperiosa a modificação de tal cenário em observância ao disposto no artigo 183 da Constituição Federal, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01.

Desta forma, ao longo das últimas décadas a reformulação das políticas públicas destinadas a estas áreas mostra-se urgente, sendo necessário repensar seus objetivos e sua efetividade real na solução do problema de habitação no país, bem como a necessidade de trabalho em conjunto, em observância ao contexto dos conglomerados urbanos e sob o novo prisma da garantia do direito à cidade, previsto constitucionalmente e regulamentado pelo artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

É importante atentar que, no contexto das regiões metropolitanas, a responsabilidade pela implementação de políticas públicas aptas a garantir os corolários do direito da cidade não deve ser restrita ao município em que se localizam, visto que toda a região é atingida pelas políticas e condições internas das cidades – centro, que não podem deixar de ser proporcionalmente chamadas a participar das melhorias imprescindíveis para estas outras municipalidades de seu entorno. E este, considerando o modelo federativo atualmente em vigor, é sem dúvida o maior desafio deste instituto.

CENÁRIO ATUAL DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS URBANOS CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDOS NAS REGIÕES METROPOLITANAS

Conforme já exposto, com o advento da Constituição de 1988 houve uma mudança no paradigma de interpretação das cidades e, por analogia, dos conglomerados urbanos, que passaram a dever ser encarados como um todo funcional por meio da importância dispensada aos institutos da função social e do direito à cidade sob uma ótica inclusiva, para todos os seus habitantes, tornando-se necessária a implementação de políticas públicas que minimizassem gradualmente, até o fim definitivo, a cisão entre território “formal” e “informal”, ampliando o acesso aos espaços, serviços e direitos por ele oferecido.

No entanto, as políticas públicas até então implementadas mostraram-se falhas ou insuficientes para resolver o problema na medida em que, dentre outros motivos, foram pensadas individualmente para cada cidade, ignorando a realidade dos conglomerados metropolitanos como um todo, e com uma preocupação mais voltada para o embelezamento e a promoção de intervenções pontuais nos territórios, que não se sustentam em médio/longo prazo e, portanto, não garantem aos moradores o acesso à infraestrutura, ao direito e à cidadania que lhes são devidos.

Na tentativa de adequar as políticas públicas às garantias constitucionais no âmbito urbano, houve a tentativa legislativa de promover os direitos constitucionais urbanos por meio de um redimensionamento da gestão territorial, permitindo uma maior ingerência das instâncias locais de poder sobre o território urbano.

No entanto, a aplicação prática desta maior ingerência local acabou resultando em um aumento do isolamento das políticas urbanas, excluindo a solução dos problemas metropolitanos, que ultrapassam os limites físicos das cidades individualmente, atingindo diversos entes vizinhos.

Apesar da clara necessidade de pensar o local sob a ótica regional, considerando que os problemas urbanos em sua maioria não estão isolados, mas sim difundidos em territórios de mais de uma cidade, a criação de regiões metropolitanas com o objetivo de estabelecer políticas conjuntas – e não sobrepostas – para tais problemas é recente. Embora estas regiões já estivessem presentes em nossa organização territorial desde a década de 70, sua atuação comum sempre se reduziu à solução de problemas pontuais ou, no máximo, ao desenvolvimento de determinada atividade econômica que devesse, obrigatoriamente, envolver mais de um município.

Neste aspecto, o grande desafio, conforme já mencionado, é a repartição do ônus urbano regional proporcionalmente à contribuição e condição econômica de cada ente. Em outras palavras, o desafio é convencer os municípios mais ricos de que eles possuem uma parcela maior de responsabilidade pela situação regional e que, por isso e pela sua condição econômica mais privilegiada, devem dispor de mais recursos para as políticas regionais de solução dos inúmeros problemas enfrentados.

Conforme anteriormente exposto, os avanços jurídicos mais significativos sobre o tema se deram nos últimos dois anos, com a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, em 2014, e a promulgação da Lei 13.089/15, denominada de Estatuto da Metrópole, que visa a regulamentar a criação e o funcionamento de regiões metropolitanas em todo o país.

Deste modo, percebe-se que o esforço para uma solução conjugada dos problemas urbanos nas áreas de aglomeração urbana que envolvam o compartilhamento de problemas e infraestrutura por meio da criação de regiões metropolitanas é recente na história jurídica e política do país e, por certo, como todo instrumento novo, ainda apresenta muitos desafios para sua adequada implementação e funcionamento como efetivo instrumento de garantia dos direitos urbanos constitucionalmente garantidos.

Outro grande empecilho, que não deve ser desconsiderado, seja no plano local ou regional, é a falta de avanço no que se refere ao reconhecimento da legitimidade social dos espaços das periferias, urbanas ou metropolitanas, que vem impedindo o alcance dos objetivos fixados pela Constituição. Esse não reconhecimento implica a ausência de participação da população residente nestas localidades nos processos decisórios que envolvem seu território, bem como na não consideração do ordenamento espacial criado por ela nestas localidades.

Dimensionando o problema da legitimidade social no âmbito regional, é preciso atentar para a situação de municípios inteiros que constituem faticamente uma periferia em relação à cidade núcleo, aos quais é negada participação nos processos decisórios que envolvem problemas que atingem seu território, relegados a uma situação marginalizada pelo seu reduzido poder econômico frente à cidade principal.

Esta situação, inclusive, foi exaustivamente debatida pelo Supremo Tribunal Federal no curso do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, na qual a todo momento buscavam os julgadores assegurar a participação de todos os municípios em todas as decisões tomadas em sede regional, ainda que com pesos diferentes respeitadas as peculiaridades

econômicas e populacionais de cada um deles. A governança interfederativa também se coloca como a principal preocupação do Estatuto da Metrópole que promove ampla regulamentação sobre o tema.

É inegável que a participação popular, no âmbito interno, e dos “municípios-periferia” no âmbito regional consiste em fator determinante para o sucesso das políticas públicas que se pretende implementar. Isto porque, além de possibilitarem a adaptação dos regramentos para as realidades em que serão inseridos, evitando a falta de efetividade pela inadaptação social, garantem o compromisso social dos habitantes/municípios das periferias para com as novas regras, representando mais um ganho em termos de efetividade.

Outro aspecto importante que deve ser observado, embora não tenha sido tratado de forma direta pela Lei é sobre como a repartição dos ônus será realizada na gestão interfederativa metropolitana. De fato, acredita-se que o município núcleo deverá ter participação diferenciada pelo seu papel preponderante na geração de diversos problemas e na economia metropolitana. Neste caso específico a mera paridade entre os municípios condenará a gestão metropolitana ao fracasso.

Deste modo, é notória a necessidade de pensar a gestão metropolitana, com a promoção de políticas públicas perenes, amplas, democráticas e responsáveis, a fim de garantir as condições necessárias para um desenvolvimento sustentável da região metropolitana como um todo, com destaque especial para uma justa distribuição dos ônus, a fim de garantir os direitos de seus moradores.

O PAPEL DAS REGIÕES METROPOLITANAS NA GARANTIA DE DIREITOS

No contexto acima exposto, as regiões metropolitanas devem passar a ser vistas não apenas como alternativa para propiciar o desenvolvimento econômico integrado, mas também como instrumento de efetivação dos direitos urbanos, com destaque para o direito à cidade, bastante em voga principalmente depois do advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001.

A instituição de regiões metropolitanas permite uma atuação mais ampla em termos de políticas públicas para a solução dos problemas urbanos comuns encontrados nestas áreas, em sua maioria ligados à deficiência/ausência de infraestrutura pela classificação destas áreas, ainda que englobando diversos municípios, como periferia.

Além disso, é importante lembrar que a solução de algumas questões impõe um pensamento conjunto, na medida em que os prejuízos se encontram difusos, como a poluição do ar, o abastecimento de água, sistema de saúde, escassez habitacional etc.

O conceito de governança interfederativa, presente na Lei 13.089/15, com a garantia de órgãos de decisão colegiados e participação de todos os entes envolvidos nas decisões metropolitanas, contribui para a ampliação do debate democrático em torno das soluções a serem implementadas, aumentando as chances de sua efetividade prática.

Por outro lado, há a necessidade de se pensar na distribuição equitativa dos ônus, inclusive financeiros, aspecto não trazido pela legislação mas presente na decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, com a ideia de investimentos proporcionais à capacidade econômica de cada ente envolvido, permitindo que se distribua mais equitativamente as políticas públicas pela região e garantindo que outros municípios, além do núcleo da região, sejam contemplados com o auxílio desta dotação orçamentária.

O planejamento integrado destes entes, previsto expressamente pela Lei 13.089/15 mostra-se como instrumento fundamental para o desenvolvimento da região como um todo, que deixará de apenas suportar o ônus do crescimento do município núcleo e passará a ser incluída também nas benesses deste desenvolvimento.

O planejamento metropolitano permite ainda a integração de políticas públicas indispensáveis à garantia do direito à cidade em toda a região além de abrir espaço para uma participação popular ampliada que, a despeito das dificuldades inerentes ao processo, poderá contribuir de forma decisiva para a efetividade dos planos dele decorrentes.

Esta nova forma de pensar a gestão metropolitana e a garantia de sua efetividade prática com o fortalecimento da região é elemento fundamental para a garantia de direitos (em especial o direito à cidade e à moradia) constitucionalmente assegurados a todos os seus habitantes, objetivo constitucionalmente consagrado e que deve ser perseguido por todos os entes federativos em conjunto, como no caso, ou individualmente.

CONCLUSÃO: OS DESAFIOS A SEREM AINDA ENFRENTADOS

As regiões metropolitanas, apesar de já estarem presentes em nosso ordenamento há décadas, ganham destaque no atual cenário de realce das questões urbanas, principalmente com o advento de seu estatuto, Lei 13.089/15, devendo ser pensadas para assumir uma função mais

ampla, qual seja, de instrumento efetivador de políticas públicas conjuntas, aptas a garantir os direitos constitucionalmente assegurados e ligados ao urbano em sua versão mais ampla.

Em um contexto nacional de importantes metrópoles consolidadas, a temática metropolitana deve ser encarada como uma possibilidade efetiva de promover o desenvolvimento integrado do município núcleo e aqueles do seu entorno, que como visto são quase sempre absorvidos como periferias, garantindo uma justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização e a melhoria das condições de vida dos habitantes de seu entorno.

Especificamente quanto ao direito à cidade, as regiões metropolitanas e sua gestão integrada permitem um planejamento conjunto de transportes, infraestrutura urbana, saneamento básico, saúde, educação, entre outros elementos que são imprescindíveis para a garantia do referido direito. Além disso, a necessidade de realização de um planejamento metropolitano pode ser uma oportunidade única de se garantir a participação popular, em um contexto muito mais amplo nos projetos a serem desenvolvidos, contribuindo com o seu empoderamento e com a efetividade dos planos daí decorrentes pela adesão popular.

Por todo exposto no presente artigo, resta claro o potencial das regiões metropolitanas para se tornarem instrumento de promoção do direito à cidade de forma mais ampla territorialmente, promovendo o desenvolvimento e a maior igualdade regional com a consequente melhoria das condições de vida de todos os habitantes, não apenas do município núcleo, mas de toda a região que com ele se interliga e suporta os ônus de seu desenvolvimento.

No entanto, é fundamental que não se perca de vista que ainda estamos em um estágio muito insipiente quanto à própria formatação destas regiões, visto que apesar da promulgação de lei própria vários pontos de fundamental importância não foram devidamente regulamentados, prejudicando a efetividade das disposições legais e o fortalecimento das regiões metropolitana.

Certamente ainda há um longo caminho a percorrer, tanto na definição da forma das regiões metropolitanas quanto em sua estrutura de funcionamento, muito além das definições genéricas feitas pelo Estatuto das Metrópoles, Lei 13.089/15. Afinal, estão em jogo distintos interesses econômicos e políticos de entes que possuem autonomia e que não podem simplesmente serem obrigados a participar do arranjo e cooperar para seu adequado funcionamento.

Sendo assim, é inequívoca a necessidade de continuarmos lutando pela efetivação e evolução da regulamentação das regiões metropolitanas, ao invés de nos acomodarmos com aquela trazida pelo Estatuto das Metrópoles que, embora represente um inegável avanço, ainda

não se mostra suficiente para garantir que as regiões metropolitanas se tornem instrumento de garantia de direitos aos seus habitantes por meio da gestão interfederativa tão desejada por todos nós.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Mauricio de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2011.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, ano 6 – n.º 21 – janeiro-março 2001.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade. **V FORUM SOCIAL MUNDIAL**. Porto Alegre, 2005. Disponível em <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html>>

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right to the City' in Brazil. **Social Legal Studies**, London, 2007. Disponível em: <<http://sls.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/2/201>>

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: Uma Necessária Revisão das Concepções. **Revista dos Tribunais**, n. 521 – março de 1979.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Ed. Centauro, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Estatuto da Cidade: comentários**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004

MENDES, Gilmar Ferreira. Regiões metropolitanas e saneamento público. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Direito Público em Evolução – Estudos em Homenagem à Professora Odete Medauar**. São Paulo: Fórum, 2013.

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

_____. **Metrópole corporativa fragmentada**. São Paulo: Nobel, 1990

SOUTO, Marcos Juruena Villela. A Solução do Rio de Janeiro e a Polêmica do Saneamento Básico na Região Metropolitana. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro – jan/dez 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2005.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**. São Paulo: Nobel, 1997.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: Do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ZOURABICHVITI, François. **O vocabulário de Deleuze**. Rio de Janeiro: Sinaergia, 2004.

Trabalho enviado em 31 de julho de 2015.

Aceito em 19 de setembro de 2015.