

POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO: UM AVANÇO NORMATIVO NA GESTÃO DOS AGLOMERADOS URBANOS**URBAN POLICY IN THE FEDERATIVE BRAZILIAN CONTEXT: A NORMATIVE ADVANCE IN THE MANAGEMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS**

Ângela Moulin Simões Penalva Santos¹
Pedro Henrique Ramos Prado Vasques²

Resumo

O Brasil está organizado como uma federação tripartite, em que os municípios lograram a condição de entes federativos e responsáveis pela política urbana, que, para além do ordenamento do território, inclui políticas setoriais, como saneamento, habitação e mobilidade, que geralmente extravasam os limites municipais. Nesse contexto, o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/15) veio preencher uma lacuna legal nas possíveis formas de coordenação interfederativa para a gestão de territórios que constituem aglomerações urbanas. O presente trabalho tem como objetivo destacar dois pontos específicos do Estatuto, o primeiro observa que, apesar lógica da lei ser de promoção da coordenação interfederativa, as relações entre os municípios ainda estão pautadas por estratégias competitivas. O segundo observa que a não criação de um fundo de desenvolvimento reproduz problemas já identificados em outras escalas. Para cumprir seus objetivos, o trabalho analisa a doutrina e instrumentos jurídicos envolvidos e, ainda, se vale de bibliográfica específica da área de economia política e de dados produzidos pelo IBGE e pela Secretaria do Tesouro Nacional. O texto conclui que a falta de estímulos a medidas cooperativas, bem como a ausência de avanços nas formas institucionalizadas de financiamento da infraestrutura urbana tende a conferir baixa efetividade ao Estatuto da Metrópole.

Palavras-chave: Política urbana; Estatuto da Metrópole; regiões metropolitanas; aglomerações urbanas; gestão interfederativa

Abstract

Brazil is organized as a tripartite federation in which municipalities have achieved the status of federal entities and responsible for urban policy, which, in addition to spatial planning, includes sectorial policies, such as sanitation, housing and mobility, which often go beyond municipalities limits. In this context, the Metropolis Statute Act (Law no. 13,089/15) has filled a legal gap in possible ways of inter-federative coordination for managing urban agglomerations, which are not considered federal entities. This paper aims to highlight two specific points of the Statute; the first notes that although logic of the law is to promote inter-federative coordination, relations between the municipalities are still guided by competitive strategies. The second states that the failure to set up a development fund reproduces problems already identified in other scales. To meet its goals, the paper analyzes legal doctrine and norms involved, and also rely on political economy bibliography and data produced by IBGE and the National Treasury. The text concludes that the lack of incentives for cooperative measures and the absence of progress in the institutionalized forms of urban infrastructure financing tends to give low effectiveness to the Status of Metropolis.

Keywords: Urban policy; Metropolis Statute Act; metropolitan areas; urban agglomerations; inter-federative management

¹ Pós-doutorado (2009) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É bolsista de produtividade em pesquisa do CNPQ desde 2002. E-mail: angelapenalva@terra.com.br

² Doutorando em Direito da Cidade (UERJ). E-mail: pedrohvasques@gmail.com

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização acelerou-se ao longo do século XX, acompanhando uma importante transformação estrutural na sociedade e economia brasileiras. Na década de 1960, a população tornou-se majoritariamente urbanizada e parte dela concentrou-se nas principais cidades, dando origem à formação de regiões metropolitanas. Desde então, a crescente urbanização vem gerando mais cidades conurbadas, o que representa um enorme desafio para a política urbana local, cuja competência é municipal, conforme estabelece a Constituição.

O enfrentamento do desafio da gestão destes territórios conurbados acaba de experimentar um avanço institucional em potencial representado pela Lei n. 13.089/15, que instituiu o Estatuto da Metrópole e estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A Lei busca estimular o tratamento coordenado entre municípios que fazem parte de aglomerações urbanas visando melhorar a distribuição espacial da infraestrutura de modo a aumentar o grau de cobertura sem impor custos que se sobreponham.

Existem muitos aspectos que merecem consideração a respeito desta Lei, mas este artigo tem por objetivo destacar dois: a) a lógica da lei é a da coordenação interfederativa, o que envolve cooperação, mas as relações entre os municípios ainda permanecem caracterizadas por relações competitivas, em especial, no que se refere aos orçamentos municipais; e b) não houve a criação de um fundo de desenvolvimento, o que reproduz na escala destes arranjos problemas similares já identificados no financiamento municipal dos serviços públicos. A conjugação destes dois aspectos pode limitar a efetividade do potencial avanço normativo representado pela lei.

O artigo está dividido em quatro seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda, a partir da análise de instrumentos normativos e dados do IBGE, o objetivo é a descrição das formas jurídicas de organização espacial, concedendo destaque para o protagonismo que o município passou a experimentar após sua elevação à condição de “ente federativo” pela Constituição da República de 1988. A terceira seção analisa elementos específicos do Estatuto da Metrópole e como este pode ser inserido no federalismo trino brasileiro, observando possibilidades de rearticulação da ação estatal na gestão do espaço metropolitano, conferindo ênfase específica aos obstáculos identificados para o financiamento desse processo de gestão interfederativa. A quarta e última seção apresenta reflexões conclusivas sobre os temas trabalhados.

FORMAS JURÍDICAS DE ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Os cientistas sociais tratam por cidade um fenômeno que nem sempre coincide com as formas jurídicas de organização territorial. No Brasil, estas formas não contemplam critérios técnicos, mas sim, obedecem a uma realidade já existente quando na década de 1930 o governo central iniciou o processo de regulação pública do território urbano.

O Decreto-Lei n. 311/1938 definiu que população urbana era aquela que residia em sedes de município ou de distrito, independentemente de sua função na rede urbana ou da escala de sua população. A partir dessa nova definição, o número de municípios cresceu de 1.574, em 1940, para 3.981, em 1980, e, em 2010, alcançava 5.565. Destes, apenas 283 contavam, segundo o Censo Demográfico de 2010, com população superior a 100 mil habitantes. Como é possível verificar a partir da análise da Tabela 1, aproximadamente 70% dos municípios têm população inferior a 20 mil habitantes. Levando-se em conta o mencionado conceito, existem municípios com menos de 1.000 habitantes, o que levou José Ely da Veiga (2002) a defender a tese segundo a qual muitas destas cidades sejam “imaginárias”, sendo a taxa de urbanização brasileira inferior aos aproximadamente 85%, conforme apurado pelo IBGE.

Tabela 1: Distribuição dos municípios brasileiros segundo classes de tamanho da população e peso na população brasileira, 2010.

Municípios segundo classes de tamanho/Anos (1000 hab.)	Número de municípios 2010	Peso Percentual na População Brasileira (%)
< 20	3.914	17,1
Entre 20 e 50	1.043	16,4
Entre 50 e 100	325	11,7
Entre 100 e 250	184	14,5
Entre 250 e 500	61	11,0
Entre 500 e 2 mil	32	14,8
> 2 mil	6	14,5
Total	5.565	100,00

Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE.

Esta é uma digressão preliminar e necessária para entender as dificuldades de ordenamento do território, uma vez que são os governos municipais que têm a competência constitucional para implementar a política urbana (art. 182 da Constituição da República).

Se no plano jurídico, os entes federativos estão no mesmo nível, do ponto de vista econômico predomina grande desigualdade, que pode ser sintetizada na evidência de que

aproximadamente 60% do gasto público é responsabilidade da União, enquanto que estados respondem por aproximadamente 25%, sendo o restante 15% do dispêndio público a parcela municipal destas despesas (SANTOS, 2008).

Trata-se de uma evidência da concentração de poder econômico na esfera central de governo, o que pode ser entendido como uma necessidade de promover redistribuição de riqueza num território muito fortemente desigual, mas que também alimenta uma concentração de poder político. Quando se esgotou o regime militar (1964-85) e foi elaborada uma Constituição democrática, que incluiu importantes avanços nos direitos dos cidadãos, foi também instituída uma descentralização do poder, fortalecendo, sobretudo, a esfera municipal de governo.

O fortalecimento institucional do ente “município”, contudo, levou ao seu protagonismo como ator da política urbana em um contexto em que o crescimento urbano gerou espaços conurbados que extravasam o território municipal. A importância destes territórios é muito elevada, como indicam os resultados da pesquisa “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil” (IBGE, 2015).

Tabela 2: Composição dos arranjos populacionais, segundo as Grandes Regiões, 2010

Regiões	n. de arranjos populacionais	População do Brasil		
		Total	Em arranjos Populacionais	
			Total	Percentual (%)
Norte	17	15.864.454	3.720.357	23,5
Nordeste	56	53.081.950	21.283.027	40,1
Sudeste	112	80.364.410	57.837.929	72,0
Sul	85	27.386.891	16.727.072	61,1
Centro-Oeste	24	14.058.094	7.214.043	51,3

Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE – Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil.

Os dados da Tabela 2 evidenciam o grande peso demográfico destas aglomerações urbanas articuladas por contiguidade espacial e pela força dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo. Trata-se de fenômenos socioespaciais que devem ter uma gestão que os reconheçam como unidades territoriais para além das três esferas de governo definidas constitucionalmente.

Município no contexto do federalismo simétrico brasileiro

Segundo a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro é organizado de forma federativa, ou seja, é composto pela união de coletividades políticas autônomas (SILVA, 2006). Ocorre que o atual texto constitucional previu um terceiro ente federativo, o município. Essa

previsão teve como consequência direta a descentralização do poder e consequente fortalecimento dos governos municipais – que já existiam, mas não possuíam autonomia frente aos estados – e visava estimular o desenvolvimento espacialmente mais equilibrado num país de dimensões continentais, caso do Brasil com seus 8,5 mil Km². Trata-se de enorme desafio, difícil de ser implementado.

A mencionada elevação do município à condição de ente federativo no Brasil está estabelecida como cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, que tratou todos os municípios como iguais. Ao considerar os referidos entes como equivalentes no que se refere, dentre outros, ao seu estágio de desenvolvimento econômico e institucional, o constituinte originário estabeleceu o que a doutrina jurídica classificou como federalismo simétrico (LENZA, 2012). Ou seja, não foi reconhecida a enorme desigualdade entre os municípios, ainda maior do que a desigualdade entre os Estados.

A teoria urbanística desenvolveu várias abordagens para explicar o desenvolvimento desigual. Os economistas trataram de explicar a polarização espacial por meio da teoria da base exportadora³ e das economias de aglomeração⁴; os geógrafos elaboraram a teoria das localidades centrais, que resultaria na hierarquização da rede urbana⁵. Esta, por sua vez, assumiu uma escala mundial a partir dos anos 1980, com algumas cidades tornando-se “globais”⁶.

Para além dessas explicações que concedem muita importância às relações de mercado, a teoria sociológica desenvolveu a abordagem das cidades como “máquinas de crescimento”, incorporando as relações de poder na explicação da polarização e desenvolvimento desigual do

³ Segundo a teoria da base exportadora, quanto maior for o peso das atividades voltadas para o mercado externo, maior será o influxo de renda para sustentar o desenvolvimento de atividades locais e, assim, promover a expansão do emprego, renda e do nível de bem-estar da população.

⁴ Economias de aglomeração são consideradas externalidades com que as empresas se beneficiam ao se localizarem em cidades. Elas se dividem entre as economias de localização e as de urbanização. As primeiras referem-se aos ganhos que são auferidos por empresas de uma mesma cadeia produtiva por se situarem próximas, enquanto que as de urbanização referem-se à diversificação de atividades existentes nas cidades e à socialização da infraestrutura urbanística.

⁵ Segundo a teoria das localidades centrais, as atividades terciárias tendem a se concentrar numa localidade que se torna central em torno da qual a população tende a se fixar; tal periferia se estende até o ponto em que tangencia outra área periférica de outra área central. Como resultado, o espaço seria ocupado de forma expandida, formando hexágonos em tornos de localidades centrais. Mas o espaço não é homogêneo, e, sim, polarizado porque algumas centralidades ampliam sua área de alcance de mercado, com produção que só se justifica economicamente se oferecida em grande escala mercantil, isto é, para além do mercado local, como já havia previsto a teoria da base exportadora.

⁶ A teoria da cidade global foi um desenvolvimento do processo de globalização, aumentando a interdependência da economia mundial, tendo se evidenciado que nesse processo algumas cidades passaram a ocupar lugar no topo da rede urbana mundial por sua importância estratégica em reciclar a poupança global, num contexto em que a dinâmica econômica está dominada pela esfera financeira.

espaço (MOLOTCH, 1976). Segundo esta abordagem, as elites urbanas estão interessadas em valorizar seu patrimônio imobiliário e para isso buscam capturar o poder público local para gerir as cidades de forma a potencializar seu interesse, o que permite ampliar a arrecadação fiscal, indo ao encontro dos interesses dos governantes. Esses explicam sua adesão aos interesses empresariais sob a justificativa da geração de empregos que beneficiariam a população local. Este discurso empreendedorista é tão mais forte quanto maior é a expressão demográfica e econômica das cidades na rede urbana.

Tal realidade fática foi, entretanto, desconsiderada no texto final da Constituição que previu o federalismo simétrico e transferiu mais responsabilidades sobre políticas sociais para a escala municipal de governo. Assim, os municípios que já eram responsáveis pelas políticas urbanas, passaram a implementar as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, afetando seu orçamento, uma vez que foram levados a co-financiá-las após a aprovação de emendas à Constituição⁷.

Ao longo de quase três décadas após vigorar a estrutura federativa trina, não foi lograda a pretendida desconcentração espacial da população e atividades econômicas, ainda que tenha diminuído a distância de condições de vida, definida como o Índice de desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁸, entre os municípios brasileiros (SANTOS, 2014). Este último resultado precisa ser melhor pesquisado, mas é possível que esteja refletindo a cobertura nacional do acesso à Educação e Saúde, em função das políticas federais do FUNDEB⁹ e SUS¹⁰, implementados em esfera municipal, após a entrada em vigor da atual Constituição.

No que tange à população, a concentração demográfica segue intensa. O Censo Demográfico de 2010 identificou forte polarização espacial na população brasileira, que atingiu 191 milhões de habitantes, dos quais 54,75% residem nos 283 municípios com população superior a

⁷ Sobre as alterações no texto constitucional que incluíram no rol de responsabilidades municipais o co-financiamento de diversas políticas públicas sugere-se a leitura das Emendas à Constituição n. 14/96 e 29/00.

⁸ IDH-M é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. (http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM acessado em 09.11.2015)

⁹ Previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e regulamentado por meio da Medida Provisória n. 339/2006, convertida na Lei n. 11.494, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) visa à ampliação do ensino fundamental, já tornado obrigatório pela EC 14/96, para incluir o ensino básico.

¹⁰ Instituído a partir da Lei n. 8.080/1990 e regulamentado pelo Decreto n. 7.508/2011, o Sistema Único de Saúde (SUS) é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

100 mil habitantes. Ainda que a taxa de crescimento demográfico tenha diminuído, o peso deste grupo de grandes municípios segue se elevando e aumentando sua participação na população brasileira.

Ainda mais intensa é a concentração econômica, indicando crescente polarização espacial da economia nas maiores cidades. Mesmo tendo perdido participação ao longo da primeira década do século XXI, o PIB segue com uma distribuição muito concentrada nos 283 maiores municípios brasileiros, da ordem de 70,3% em 2010 (SANTOS, 2014).

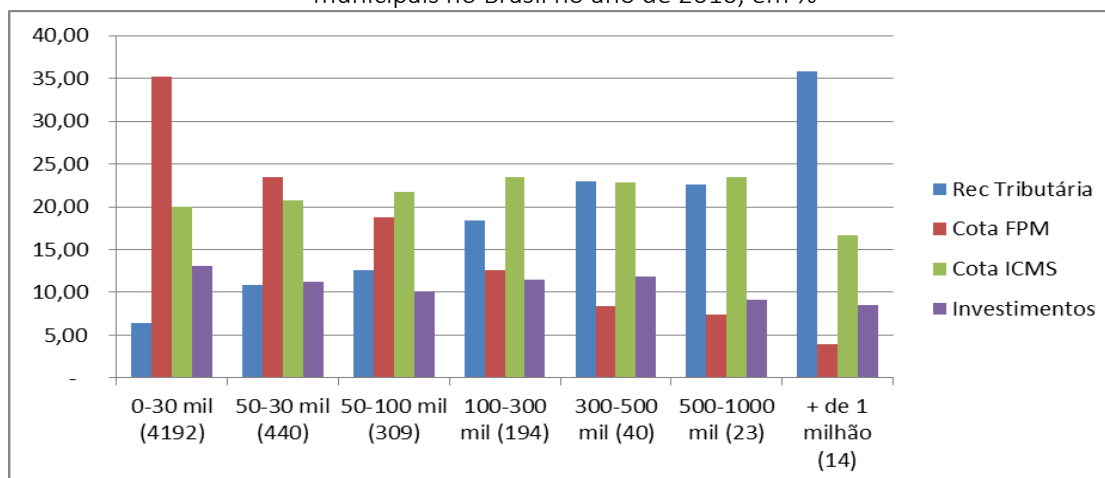
Nestas condições, o maior fortalecimento institucional do município não vem sendo experimentado do mesmo modo pelos 5.565 municípios brasileiros, mas principalmente por um grupo com maior expressão populacional, conforme se depreende na Figura 1. Nela, os municípios brasileiros estão divididos por classes de tamanho. Os indicadores financeiros selecionados são relativos à participação dos três principais itens das receitas municipais, além do percentual dos investimentos nas despesas orçamentárias.

Os indicadores de receita são:

1. Participação das receitas tributárias nas receitas orçamentárias;
2. Participação das receitas do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) nas receitas orçamentárias; e
3. Participação das receitas do ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) nas receitas orçamentárias.

O primeiro refere-se à capacidade do município de arrecadar impostos de sua própria competência tributária, enquanto os outros dois referem-se a transferências dos governos federal e estadual, respectivamente. Cabe, no entanto, observar que o critério de distribuição dessas duas fontes de receitas de transferências é muito distinto: o FPM tem um viés redistributivista e o ICMS não; este último é distribuído segundo, basicamente, a participação do município na arrecadação desse imposto estadual, o que lhe confere a condição de uma “quase receita própria”. Assim, é muito diferente a situação de município que seja mais dependente do FPM e do ICMS: quando a maior é dependência do primeiro, maior é a fragilidade na economia municipal, ocorrendo o contrário com o segundo. A participação dos investimentos nas despesas orçamentárias foi utilizada para avaliar se uma possível maior autonomia financeira está se traduzindo em maiores investimentos próprios municipais, o que foi considerado um indicador de êxito da descentralização e da autonomia financeira municipal.

Figura 1: Estrutura das receitas municipais e participação dos investimentos nas despesas municipais no Brasil no ano de 2010, em %



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil (FINBRA), 2010. Naquele ano, havia dados disponíveis para 5.212 municípios. Os números entre parênteses referem-se ao número de municípios segundo as classes de tamanho de sua população.

A análise dos indicadores apresentados na Figura 1 revela que: a) as receitas tributárias tendem a se elevar na razão direta do crescimento das classes de tamanho populacional das cidades; b) que o FPM, ao contrário, tende a diminuir com a progressão das classes de tamanho populacional; c) que o ICMS constitui a principal fonte de receita dos municípios de médio porte; d) que os investimentos são maiores nas cidades menores do que nas maiores, sugerindo falta de relação entre maior autonomia financeira e alocação de gastos com investimentos; e) que as cidades com população inferior a 50 mil habitantes têm no FPM seu principal componente das receitas orçamentárias; e f) que as cidades com população superior a 100 mil habitantes têm no ICMS, principalmente, e nas receitas tributárias, secundariamente, suas principais fontes de receitas orçamentárias.

Esses resultados apontam para uma associação entre maior autonomia municipal e tamanho da população. São os municípios de maior porte populacional que podem experimentar a descentralização como uma inovação que lhes permita serem protagonistas das políticas públicas. As cidades de pequeno porte, ao contrário, dependem das receitas de transferências redistributivistas (Fundo de Participação dos Municípios – FPM), o que limita sua experiência de descentralização à condição apenas de membros de redes federativas, mas não como formuladores e financiadores de políticas próprias, de interesse local.

NOVAS FORMAS ESPACIAIS DE REGULAR O TERRITÓRIO NO BRASIL

O federalismo simétrico não condiz com uma gestão territorial que possibilite que todos os cidadãos brasileiros tenham efetivamente o mesmo acesso aos serviços públicos. Nem mesmo a previsão de transferências intergovernamentais tem sido suficiente para mitigar os efeitos dos desequilíbrios regionais e intermunicipais. E, ainda, não apenas os municípios pequenos enfrentam falta de autonomia financeira, mas também a incapacidade técnica para gerir seu território.

Nunca é demais lembrar que a grande maioria dos municípios brasileiros não é obrigada a elaborar de seu plano diretor municipal, haja vista sua baixa população. Ocorre que, segundo a Constituição Federal de 1988, este é o instrumento legal básico para instituir a política urbana, que é da responsabilidade dos governos municipais. Contudo, é necessário que o território seja ordenado. Nesse sentido, faz-se necessário que os governos estaduais compartilhem com tais municípios a obrigação de ordenação do território.

Os estados são os entes federativos que ficaram com a prerrogativa constitucional de criar regiões metropolitanas ou outras formas de arranjos urbanos, considerados instrumentos de coordenação dos serviços de interesse comum a um grupo de municípios que estejam conurbados. Tal prerrogativa deveria ser experimentada como parte da política estadual de ordenamento territorial. Mas isto praticamente inexistiu durante os primeiros 15 anos de vigência da Constituição, ainda que alguns governos estaduais tenham criado regiões metropolitanas.

Tentativas incipientes de ordenamento do espaço territorial foram poucas, devendo ser destacado o caso do Rio Grande do Sul, com a institucionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES (RANDOLPH, 2014), em que o governo estadual não apenas criou uma metodologia de ordenamento territorial, mas introduziu a participação social nas definições de políticas. Em outros casos, como em Santa Catarina e na Paraíba, foram criadas regiões metropolitanas correspondentes a aglomerações urbanas de pequeno e médio porte, com áreas de influência muito restrita. Na grande maioria dos governos estaduais, o ordenamento territorial esteve ausente das políticas públicas.

A política urbana tornou-se uma arena onde os protagonistas são os municípios e a União, especialmente após a criação do Ministério das Cidades, em 2003. O Ministério das Cidades foi uma importante inovação institucional criada para coordenar políticas setoriais que afetam o desenvolvimento urbano. Apenas 30% dos municípios são obrigados a elaborar o plano diretor, eis que possuem população superior a 20 mil habitantes. Como, em tese, este é o principal

instrumento de política urbana, a União passou a estruturar ações que alcançassem esses municípios. Inicia-se, assim, uma espécie de “era dos planos”, todos respeitando a autonomia formal do federalismo trino estabelecido na Constituição, mas oferecendo estímulos (recursos orçamentários) para que os municípios adiram às políticas federais.

Essa adesão sempre vem acompanhada de co-financiamento pelo município, gerando forte impacto nos orçamentos municipais (SANTOS, 2008; SANTOS 2012a). Esse aumento de responsabilidade por políticas formuladas em âmbito federal tem gerado uma sobrecarga técnica e financeira nos municípios, suscitando a suspeita de que se trata de um modelo que avançou em relação ao desenho institucional da Constituição de 1988, mas que parece estar esgotado.

Tal evidência levou a um importante avanço normativo, com a edição do Estatuto da MetrÓpole, que, em certa medida, buscou reposicionar o papel dos estados ao tornar compartilhada a responsabilidade pela gestão de políticas públicas de interesse comum. Em vigor desde janeiro de 2015, a Lei 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.

Estatuto da MetrÓpole: um potencial avanço normativo na gestão territorial

Ao invés de tratar os mais de 5 mil municípios brasileiros como entes igualmente autônomos e competentes pela política urbana, a Lei reconhece a existência de territórios distintos das formas jurídicas reconhecidas como “entes federativos”. Tratam-se das aglomerações urbanas, definidas como unidades territoriais urbanas constituídas pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizadas por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

A gestão destes territórios envolve a necessidade de compartilhamento das responsabilidades pelas funções públicas de interesse comum. Estas são definidas como política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. Em outras palavras, qualquer ação ou política pública cujos desdobramentos extravasem os limites políticos municipais pode ser objeto de gestão interfederativa. Importante notar que a amplitude dessa definição tem potencial para permitir uma rearticulação do papel dos estados na gestão metropolitana, ainda que, em última análise, continue havendo uma presença centralizadora por parte da União, como se apresentará adiante. Isso porque, uma vez que sua presença torna-se obrigatória no âmbito da gestão interfederativa,

há a possibilidade de que tal atuação passe a compreender atividades tradicionalmente administradas localmente, como, por exemplo, a gestão de resíduos sólidos.

Em face disso, o legislador desenvolveu critérios obrigatórios para a condução de uma possível “gestão plena” dessas novas unidades territoriais urbanas, quais sejam, a existência de estrutura de governança interfederativa própria; plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual; e compartilhamento de responsabilidades entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Importante notar que, apesar dessa estrutura de governança interfederativa prever a participação da sociedade civil em caráter deliberativo nos processos de planejamento e execução de ações e políticas públicas, a composição desses representantes não foi prevista, dando margem para os legislativos estaduais desenvolverem diversos modelos de instâncias populares colegiadas – por exemplo, implementando estruturas com reduzida capacidade de influência da sociedade, ou, ainda, com participação seletiva de determinados grupos, inclusive minorias vulneráveis. Ao tornar obrigatória a elaboração de planos integrados para a promoção da governança interfederativa, possibilitar a elaboração de planos setoriais interferativos – elaborados para políticas públicas específicas – e, por último, tornar passível de responsabilização por improbidade administrativa o administrador que não executar os planos e suas atualizações nos prazos fixados pela lei, o Estatuto da Metrópole acaba por reforçar o argumento anteriormente apresentado, isto é, uma nova ascensão da planificação como instrumento de gestão do espaço urbano.

Como forma de induzir o comportamento estadual e municipal à elaboração e constante revisão de tais documentos técnicos, a União reproduz estratégia reiteradamente adotada nos últimos governos e passa a condicionar seu apoio para as iniciativas dos estados e dos municípios à existência dos planos no formato e conteúdo definidos pelo Estatuto da Metrópole. Ou seja, ainda que a União não realize uma intervenção direta no processo de gestão interfederativa, sua presença e capacidade de centralização se manifestam, principalmente, na medida em que a obtenção de recursos federais está condicionada a obediência estrita dos contornos definidos na legislação federal.

As primeiras aglomerações urbanas criadas no Brasil foram as 9 regiões metropolitanas criadas por lei federal na década de 1970. Tratam-se daqueles territórios que a metodologia utilizada pela Fundação IBGE reconhece como “metrópoles”. Os critérios para definição de área de influência consideram os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, emprego e outros itens pertinentes.

Com base em tal metodologia, os municípios brasileiros com alguma área de influência foram distribuídos em diferentes categorias na rede urbana: metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona e centros locais (SANTOS, 2012b).

Após a Constituição de 1988, os estados passaram a ter competência pela criação de regiões metropolitanas e outros tipos de aglomerados urbanos, como as microrregiões. Em 2015, o número de regiões metropolitanas havia aumentado para 65, das quais apenas 24 contavam com população superior a 1 milhão de habitantes. Portanto, variam muito os pesos demográfico e econômico entre as regiões metropolitanas, sendo a maioria muito inferior ao daquelas criadas anteriormente por lei federal. Esse é o caso de regiões metropolitanas criadas nos estados da Paraíba, duas das quais com menos de 100 mil habitantes. Ainda menores são duas regiões metropolitanas no estado de Roraima, cuja população é de menos de 30 mil habitantes (IBGE, 2015).

A evidência de tal heterogeneidade levou o Estatuto da Metrópole a estabelecer que a manutenção das regiões metropolitanas criadas por lei complementar estadual – o que inclui as instituídas até então – dependerá do seu respectivo enquadramento ao conceito legal de metrópole introduzido pelo referido diploma legal. Da mesma forma, a criação de novas regiões metropolitanas também está condicionada ao preenchimento do conteúdo legal acima mencionado.

O Estatuto da Metrópole é um potencial avanço institucional na gestão dos territórios não identificados com as atuais formas jurídicas de organização espacial no País. Ao estabelecer critérios para classificação das aglomerações urbanas e estimular a governança interfederativa nestes territórios, a lei reconhece os limites da atual estrutura político-territorial e fornece alternativas para conciliar o federalismo trino, considerado cláusula pétreia pela Constituição Federal de 1988, com a superação de problemas oriundos do federalismo simétrico.

No âmbito da competência constitucional, fornecer alternativas aos limites da tradicional divisão de responsabilidades entre os entes federativos significa também reinterpretar a Constituição Federal. Essa tarefa conduzida pelo Supremo Tribunal Federal em 2013, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842/RJ proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), se deu após quase 15 anos de espera pelo julgamento do processo judicial. Apesar de não ser objetivo de o presente trabalho destrinchar os meandros da extensa decisão proferida pelo STF, alguns comentários sobre a definição de competência compartilhada, e as possibilidades de intervenção dos estados na gestão de atividades, a princípio, de caráter local, merecem destaque.

A partir da leitura do acórdão é possível verificar que a instituição de aglomerações urbanas não implica em transferência para o estado de competências constitucionalmente atribuídas aos municípios. Entretanto, é a partir de uma ideia de federalismo cooperativo, que a gestão das atividades e políticas públicas consideradas de interesse comum deve ser observada. Ou seja, do mesmo modo que a competência não é transferida para o estado, a partir da constituição legal do aglomerado urbano, a responsabilidade pela gestão dessas atividades de interesse comum também não mais pertence exclusivamente aos municípios. Isso implica afirmar que, a partir desse momento, a gestão dessas atividades deve ocorrer de forma compartilhada por todos os entes que compõem – nas palavras de Alves (2001) e incorporadas à decisão do STF – essa autarquia territorial e plurifuncional, sem personalidade política. Assim, ainda que determinado município seja incluído em um arranjo interfederativo contra sua vontade – circunstância essa autorizada pelo STF na mencionada decisão – em hipótese alguma o referido ente federativo poderá ser excluído dos processos decisórios.

Então, a partir do desenho institucional anteriormente apresentado, o estado, voluntariamente, pode, por meio de uma disputa no interior de seu legislativo, decidir criar uma autarquia territorial – sem autonomia financeira – atraindo para si e demais integrantes a responsabilidade pela gestão de políticas públicas outrora de competência local, com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano integrado. Em outras palavras, a criação de um aglomerado urbano por um estado no modelo atualmente previsto não apenas significa ampliar seu leque de responsabilidades – ainda que compartilhado – mas também fazê-lo sem grandes incentivos ou um lastro financeiro estável, como se demonstrará a seguir.

Ao passo que a solução jurídica ainda parece padecer de mecanismos indutores de estratégias cooperativas (e não competitivas), os aglomerados urbanos, como um fenômeno geoeconômico são uma realidade ainda mais evidente, tendo em vista especialmente a dinâmica dos processos de urbanização verificada nas últimas décadas no país.

Enquanto as aglomerações urbanas se constituem como desafio frente às estruturas político-administrativas tradicionais, o Estatuto da Metrópole, por meio de seu principal instrumento de gestão do território, o plano de desenvolvimento urbano integrado, se limita a definir um conteúdo mínimo que não ultrapassa a fixação de diretrizes e macrozoneamentos. O potencial de intervenção direta do referido documento está restrito, ao menos em um primeiro momento, às questões de natureza ambiental e de proteção do patrimônio cultural. Ainda que seja compreensível que o legislador federal tenha evitado tocar em pontos controversos e amarrar de

forma significativa o conteúdo do documento, ao que parece, sua existência tende a reforçar uma perspectiva negativa sobre o uso massificado dos planos como instrumento de gestão que, em última análise, tendem à sua não implementação substantiva.

Por fim, ainda sobre a priorização dos planos como instrumento de gestão do território, o Estatuto da Metrópole introduz potencial instrumento de indução do comportamento do gestor público. Isto é, sua responsabilização individual. Segundo a referida Lei, incorre em improbidade administrativa (a) o governador ou o agente público que deixar de tomar as providências necessárias para elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado no prazo de 3 anos (i) da criação da aglomeração urbana (para as novas), e (ii) da entrada em vigor do Estatuto (para as já existentes); (b) o prefeito que deixar de compatibilizar o respectivo plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da região no prazo de 3 anos de sua aprovação.

Ao prever a possibilidade de responsabilização do gestor público por improbidade administrativa o Estatuto da Metrópole parece poder desempenhar um papel de destaque na indução do comportamento dos administradores em favor de ações de gestão interfederativa. Ocorre que, ao se restringir a questões formais como, por exemplo, a exigência de elaboração de documentos técnicos, seu potencial indutor de avanços nos processos de gestão interfederativa fica substancialmente limitado, especialmente se observarmos o histórico brasileiro da produção de planos urbanísticos.

Estatuto da Metrópole: faltou avançar na cooperação financeira

O reconhecimento destas novas formas territoriais se apresenta como um potencial importante avanço normativo na gestão destes espaços. Se a legislação busca induzir o comportamento cooperativo interfederativo, ficou por avançar em formas também cooperativas no financiamento dos serviços comuns. Ao vetar a Seção II, onde estava prevista a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), as fontes de financiamento destes serviços não receberam um tratamento adequado, restando inalterado o quadro de forte heterogeneidade existente entre os municípios.

O capítulo IV do Estatuto, trata dos “instrumentos do desenvolvimento urbano consorciado”. Em seu artigo 9º, inclui a previsão de “fundos públicos” (inciso III), além de todos os demais instrumentos que a Lei n. 10.257/01, que institui o Estatuto da Cidade e estabelece as diretrizes gerais da política urbana, já prevê. Na ausência do FNDUI, a que fundos a lei se refere?

De acordo com o vetado artigo 17, seria “instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado – FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas nos § 1º do artigo 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano”.

Em seguida, o artigo 18 definia a formação do fundo:

Art.18. Constituem recursos do FNDUI:

- I. recursos orçamentários da União a ele destinados;
- II. recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;
- III. contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- IV. contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- V. receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e
- VI. outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.

Nas razões alegadas para o veto presidencial, argumentou-se que “a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no orçamento geral da União”.

Tratam-se de alegações pertinentes quando se consideram os muitos problemas observados na gestão orçamentária brasileira, como muito bem sintetizadas por REZENDE & CUNHA (2013). Estes autores defendem uma reforma orçamentária uma vez que a existência de inúmeras vinculações de receita a gastos torna o Orçamento Público “engessado”, impedindo ajustes que possam se fazer necessários.

A criação de fundos com aplicação vinculada a um setor foi muito utilizada desde fins da década de 1950, o que teria contribuído para a sustentação de gastos setoriais que teriam deixado de ser prioritários em detrimento de outros, eventualmente mais importantes. Esse foi o caso do Fundo Rodoviário Nacional, que financiava obras rodoviárias, ao mesmo tempo em que a formação de grandes metrópoles demandavam investimentos na malha metroviária e ferroviária, mas sem fontes de financiamento a eles vinculadas.

A criação de fundos foi a estratégia adotada desde o Plano de Metas (1956-1960) e mantida durante o regime militar (1964-1985) para o financiamento de infraestrutura para o desenvolvimento. O ambiente autoritário do período permitiu que fossem feitos os investimentos que culminaram com a implantação de uma série de redes de energia, comunicações e viárias, cujo resultado foi a maior articulação do extenso território brasileiro, fazendo avançar os indicadores sociais e econômicos (BECKER e EGLER, 1992). Mas o esgotamento deste modelo de desenvolvimento (que poderíamos denominar de “infraestrutura para o desenvolvimento”) faria emergir outras demandas, especialmente com a redemocratização, após 1985, quando a formação de um grande passivo social num ambiente de exacerbação do processo inflacionário tornou-se prioridade política no país.

Assim, na elaboração da nova Constituição da República, evitou-se a criação de fundos e foi dada grande importância à elaboração do orçamento, dividindo-o entre o orçamento da seguridade social, o orçamento das estatais e o orçamento geral da União. A estratégia de adotar um regime orçamentário próprio para as áreas previdenciária, assistência social e de saúde deveria ter garantido recursos para o seu financiamento. Não é objeto deste artigo analisar os motivos pelos quais isso não aconteceu (REZENDE & CUNHA, 2013), mas, sim, destacar que as últimas três décadas foram caracterizadas por uma mudança de regime de desenvolvimento, em que a infraestrutura deixou de ser prioritária para dar lugar ao gasto social, após a difícil batalha para estabilizar a moeda, lograda em meados da década de 1990.

Em tal contexto, o financiamento do desenvolvimento urbano é colocado em xeque, mesmo que a taxa de urbanização tenha avançado para mais de 85% da população. Afinal, como financiar obras de infraestrutura urbana que demoram vários anos para serem implementadas? E, portanto, precisam contar com previsão orçamentária em anos seguidos.

O comprometimento governamental com o gasto social apresenta uma característica de elevar o custeio nos anos seguintes. Construir um hospital ou uma escola, por exemplo, gera uma despesa permanente de custeio com o pessoal que precisa ser contratado para que o hospital ou a escola funcione efetivamente. A elevação do custeio destes serviços sociais reflete-se nos orçamentos municipais, uma vez que a Constituição transferiu para os municípios a responsabilidade por tais setores de políticas públicas. Assim, a opção pelo desenvolvimento social encontra na rede municipal um instrumento para dar capilaridade no acesso aos equipamentos de saúde e educação, dentre outros da área social. Mas também aumenta o comprometimento dos orçamentos municipais com estes gastos.

Municípios não têm capacidade de financiar a infraestrutura urbanística sozinhos. Ainda que tenham se tornado os responsáveis pela política urbana, eles podem avançar em áreas como regularização fundiária, mas não em grandes obras públicas habitacionais, de saneamento ou de mobilidade urbana. Precisam de apoio dos governos estaduais e federal. Ao vetar a criação do FNDUI, a União reduziu as fontes de financiamento em infraestrutura àquelas tradicionais: receitas tributárias próprias e transferências intergovernamentais, em particular as transferências de capital.

Como aumentar tais receitas? As receitas tributárias próprias só são significativas nos orçamentos dos grandes municípios, além do que dependem do ritmo de crescimento econômico, atualmente muito baixo. A principal transferência governamental, o Fundo de Participação dos Municípios, é constituído de um percentual dos impostos federais destinados a compensar os municípios dos estados mais pobres da federação, apresentando um valor mínimo, o que acaba por se traduzir em valores per capita maior para os municípios pequenos, em detrimento dos grandes, onde é maior a necessidade de infraestrutura urbana. Não apresenta nenhum estímulo à cooperação intermunicipal, ao contrário, estimula à competição, tendo sido considerado como responsável pela criação de grande parte dos cerca de 1500 novos municípios nos últimos 30 anos (AFONSO, 2004; SANTOS, 2008).

Por último, cabe considerar a possibilidade de que as transferências de capital financiem a infraestrutura interfederativa. Isto é, contar com a cooperação parlamentar para que as emendas ao orçamento geral da União reservem recursos para aquele fim. Mesmo que o orçamento não estivesse encolhendo, refletindo a crise econômica, a experiência de compartilhamento de financiamento de obras de interesse a mais de um ente federativo não tem sido observada no sistema político brasileiro. Não é razoável supor que seja, portanto, uma forma sustentável de garantir o financiamento de infraestrutura interfederativa.

Nestas condições, o avanço institucional nas formas possíveis de gestão territorial, para além das três esferas reconhecidas como entes federativos, deve se esvaziar diante da inexistência de adequadas fontes de financiamento.

CONCLUSÕES

O Estatuto da Metrópole avançou nas formas jurídico-normativas de tratar o território para além das três esferas de governo na federação trina brasileira. Falta, contudo, avançar na pactuação federativa no sentido de conferir estímulos significativos ao desenvolvimento de

comportamentos cooperativos. O mesmo vale para a elaboração de estratégias alternativas para o financiamento dos serviços de interesse regional, porque as aglomerações urbanas, mesmo sendo reconhecidas como unidades territoriais, não têm capacidade legal para cobrar impostos e se financiar.

Nestas condições, a enorme heterogeneidade entre municípios que as compõem (em termos de autonomia e realidade socioeconômica) demanda que os governos estaduais assumam maior protagonismo nas políticas de desenvolvimento territorial. Isso implica ações muito mais propositivas do que instituir regiões metropolitanas, algumas das quais nem seriam verdadeiras metrópoles.

A omissão dos governos estaduais pode estar associada à vulnerabilidade financeira em que se encontravam ao longo da década de 1990, que culminou com a renegociação de suas dívidas, assumidas pela União, em troca do compromisso com um programa de ajuste fiscal (SANTOS, 2008). Mas, esta omissão se manteve mesmo durante o período de crescimento econômico experimentado entre os anos 2004 e 2010, o que se refletiu na melhoria da situação financeira dos estados. O compartilhamento de responsabilidades, ausente de formas estáveis de financiamento de políticas públicas regionais, pode inibir ações interfederativas uma vez que tais escolhas poderão implicar no comprometimento de recursos estaduais cada vez mais escassos nas atuais circunstâncias de crise econômica.

Da parte da União, é preciso que seja superada a prática vigente de financiamento de forma pulverizada, por meio de emendas parlamentares ao orçamento geral da União, o que requer um avanço para muito além do orçamento impositivo, mas um tratamento dos serviços de interesse metropolitano (e regional) como uma política de Estado – e não de governos.

Argumento segundo o qual os planos plurianuais constituem a estratégia adequada para incluir obras de infraestrutura cujo prazo de realização envolve vários anos – e, portanto, várias leis anuais orçamentárias, também não pode ser aceito. Este tipo de metodologia de planejamento têm se constituído em um conjunto de planos amplos o suficiente para incluir variada gama de projetos onde cabe tudo, permitindo grande discricionariedade da autoridade executiva, mas sem garantir os fundos necessários para obras infraestruturais.

Na ausência de um verdadeiro avanço nas formas institucionalizadas de financiamento da infraestrutura urbana, o Estatuto da Metrópole tende a repetir o resultado do Estatuto da Cidade: muito expectativa com pouca efetividade, sem atacar os problemas que clamam por soluções mais duradouras para melhorar a gestão das aglomerações urbanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. Brasil, um caso à parte. In: **XVI Regional Seminar of Fiscal Policy**, Santiago do Chile, CEPAL/ILPES. Disponível em www.federativo.gov.br. Acesso em: jan, 2004.

ALVES, A. C. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: **Revista de Direito Ambiental** Vol. 21. Ano 6. jan-mar 2001. p. 57-82.

BECKER, B. e EGLER, C. **Brasil. Uma potencia regional na Economia-Mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

BRASIL. Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, 7 de março de 1938

_____. Decreto n. 7.508 de 28 de junho de 2011, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jun. 2011

_____. Emenda à Constituição n. 14 de 12 de setembro de 1996. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 set. 1996

_____. Emenda à Constituição n. 29 de 13 de setembro de 2000. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 set. 2000

_____. Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1990

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2007

_____. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2015

_____. Medida Provisória n. 339 de 28 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 2006 (convertida na Lei n. 11.494/2007)

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil**. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/arranjos_populacionais/arranjos_populacionais.pdf. Acesso em: ago, 2015.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquemático**. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MOLOTCH, H. The city as a growth machine: Towards a political economy of place. In: **American Journal of Sociology**. Vol. 82, n. 2, 1976 p. 309-332.

RANDOLPH, R. Cooperação federativa, arenas sócio-políticas espaciais e arranjos institucionais. In: RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H. e OLIVEIRA, A. (Org.). **Planejamento, Políticas e Experiências de Desenvolvimento Regional: problemáticas e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 186-199.
REZENDE, F. e CUNHA, A. **A Reforma Esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

SANTOS, A. M. S. P. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. Finanças Públicas: uma análise da autonomia financeira dos municípios brasileiros na primeira década do século XXI. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, vol. 7, n. 1. Rio de Janeiro: O Tribunal, jan./jun., 2012a. p. 8-18.

SANTOS, A. M. S. P. Cidades médias: novas fronteiras de oportunidades. In: SANTOS, A. M. S. P.; MARAFON, G.; e SANT`ANNA, M. J. (org.). In: **Rio de Janeiro: Um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma, 2012b. p. 47-72.

_____. Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro: entre a cidade do plano e a cidade real. In: SANTOS, A. M. S. P. e SANT`ANNA, M. J. (Org.). In: **Transformações territoriais no Rio de Janeiro do século XXI**. Rio de Janeiro: Gramma, 2014. p. 3-30.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias**. O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002

Trabalho enviado em 24 de setembro de 2015.

Aceito em 17 de novembro de 2015.