

**O DIREITO DA METRÓPOLE NO BRASIL****A METROPOLIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS****METROPOLIS LAW IN BRAZIL****METROPOLIZATION AND THE CONSTRUCTION OF THE LEGAL REGIME OF BRAZILIAN METROPOLISES**Patricia Ferreira Baptista<sup>1</sup>Pedro Augusto Setta Dias<sup>2</sup>**RESUMO**

O presente estudo tem como objetivo apresentar e discorrer sobre o direito da metrópole no Brasil. Descreve, em linhas gerais, o processo de metropolização, geográfica e institucional, vivenciado nas últimas décadas. Na sequência, apresenta os contornos de um *direito à metrópole* como corolário do *direito à cidade*, ampliado em sua escala territorial, mas com a mesma perspectiva de ocupação e apropriação dos espaços coletivos para a promoção de liberdade e igualdade. Discorre, em seguida, sobre a evolução do tratamento jurídico-normativo das metrópoles no país, a partir da Constituição de 1967, passando pela Constituição de 1988, pela judicialização do tema com a orientação fixada pelo STF na ADI 1842, até chegar ao Estatuto da Metrópole, e às discussões que se estabeleceram a partir daí. Conclui afirmando que o direito da metrópole no Brasil ainda está em construção, permanecendo desafios ainda a serem enfrentados e resolvidos, especialmente relativos ao exercício da cidadania e à governança metropolitanas.

**Palavras-chave:** Metrópole; metropolização; região metropolitana; estatuto da metrópole; direito à cidade; direito à metrópole; direito da metrópole.

---

<sup>1</sup> Professora Associada de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UERJ. Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Afiliação: Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3178086761615074> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1377-9573> E-mail: [patriciafbaptista@gmail.com](mailto:patriciafbaptista@gmail.com)

<sup>2</sup> Bacharelado em direito na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. E-mail: [psettad@gmail.com](mailto:psettad@gmail.com)

**ABSTRACT**

The aim of this paper is to discuss the existence and purposes of a law for the metropolises in Brazil. After having presented some of the challenges of contemporary metropolis, *a right to the metropolis* is pointed out as a derivative of Lefebvre's *right to the city*, amplified in its territorial scale, but retaining the same perspectives. Therefore, the idea of a law for the metropolises must have strong connections with the concept of the *right to the metropolis*. The text, then, describes how Brazilian law regarding the metropolises evolved since the 1967 Federal Constitution, passing through the 1988 Federal Constitution and the Supreme Court decision in nº 1842 Constitutional Action, until the enactment of the Statute of the Metropolis in 2015, and the discussions that have been raised so forth. It concludes that an effective Brazilian law for the metropolises is still under construction, challenges remaining yet to be faced and solved, especially those regarding a real metropolitan citizenship and governance.

**Keywords:** Metropolis; metropolization; metropolitan region; metropolis statute; right to the city; right to the metropolis; metropolis law.

**1. AS CIDADES ESTENDIDAS E SEUS DESAFIOS**

Estando em curso a terceira década do século XXI, a maioria da população urbana já vive aglomerações de cidades, muitas em expansão (especialmente em países de economia emergente). Dados sobre a situação global das metrópoles, consolidados pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (UN-Habitat), revelam que, em 2020, havia 2,59 bilhões de pessoas vivendo em metrópoles, cerca de um terço da população mundial. As estimativas indicam, ainda, que, em 2035, 39% da população mundial estará nessa situação (3,49 bilhões), um aumento de quase um bilhão em quinze anos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> “En 2020 hay 1934 metrópolis con más de 300.000 habitantes que representan aproximadamente el 60% de la población urbana mundial. Al menos 2,59 mil millones de personas viven en metrópolis en 2020, lo que equivale a un tercio de la población global. 34 metrópolis han superado los 10 millones de habitantes; mientras que 51 tienen una población de 5 a 10 millones; 494 de 1 a 5 millones; y 1355 de 300.000 a 1 millón(...) Se proyecta que el número de personas viviendo en metrópolis en 2035 aumentará a 3,47 mil millones, lo que representará el 39% de la población global y el 62,5% de la población urbana del mundo. Casi mil millones de personas se convertirán en habitantes metropolitanos en los próximos quince años”. UN-Habitat. **Estado Global de las Metrópolis 2020 – Folleto de Datos Poblacionales**. Disponível em <[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm\\_-\\_folleto\\_de\\_datos\\_poblacionales\\_2020\\_0.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folleto_de_datos_poblacionales_2020_0.pdf)>. Acesso em 06 de out 2021.

Ao mesmo tempo em que se expandiram, as metrópoles se tornaram mais complexas. Do ponto de vista territorial, os espaços urbanos em crescimento se aglutinaram. Sob o ponto de vista econômico, desenvolveram-se redes interdependentes de fornecimento de bens, serviços, produção e distribuição de alimentos. A dimensão humana, por sua vez, viu-se envolta em novos fluxos, interações e tensões, gerados por uma inédita dinâmica de vida que, muitas vezes, despersonaliza e acentua desigualdades.

O espaço metropolitano pressupõe um complexo de relações que aproxima diferentes núcleos urbanos. Pessoas, atividades econômicas e serviços públicos espriam-se pelo território; as suas demandas são indiferentes a limites territoriais abstratos que sejam postos para a sua satisfação. Mais ainda: muitas dessas demandas apresentam-se de tal forma que o seu atendimento, em escala estritamente local, geraria consequências indesejáveis, quando não seria de todo inviabilizado.

Assim, a metrópole se desenvolve como uma *unidade urbana*, em que “cidades” passam a compartilhar infraestruturas e atividades; mas, ao mesmo tempo, como um *modelo de divisão* (de produção e de trabalho)<sup>4</sup> e *de segregação*, com distintas possibilidades de apropriação dos espaços e de acesso a bens e serviços.

As dinâmicas e fluxos metropolitanos envolvem formas próprias de interação entre espaço, Estado e mercado, demandando ferramentas específicas de gestão pública. E os diversos contextos sócio-político-econômicos nacionais vêm buscando desenhar modelos próprios para lidar com o fenômeno<sup>5</sup>.

No entanto, o equacionamento dos desafios metropolitanos – sociais e econômicos – depende, na maioria das vezes, da superação dos limites territoriais e institucionais tradicionais. São necessárias políticas integradas de desenvolvimento urbano, e ações articuladas, próprias de instrumentos de gestão compartilhada, muitas vezes de difícil consecução. A falta de experiências prévias dessa natureza agrava as inadequações espaciais, e aumenta o impacto socioambiental das metrópoles.

---

<sup>4</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 67.

<sup>5</sup> Veja-se, a propósito, VIE PUBLIQUE. Republique Française. **Qu'est-ce qu'une métropole?** Fiche thématique. 02 mars 2021. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20129-quest-ce-quune-metropole>. Acesso em 02 out 2021; OHM, Brian W., **Is There a Law of Regional Planning?** (May 24, 2017). Belmont Law Review, Vol. 4, p. 35 (2017), Belmont University College of Law Research Paper No. 2017-16. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=2973361> Acesso em 21 ago. 2021; GOMÁ, Ricard. **Del derecho a la ciudad al derecho a la metrópoli**. Barcelona: Metròpolis, Núm. 111, abril 2019. Disponível em: <https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/del-derecho-la-ciudad-al-derecho-la-metropoli>. Acesso em 28 set. 2021

A fragmentação dos centros de poder pretéritos em relação ao complexo socioeconômico indivisível corporificado na metrópole gera perplexidades. Questões centrais ao desenvolvimento urbano, como habitação, violência, transporte e saneamento básico, passam a ter como referência o todo metropolitano. Por isso que não podem ser adequadamente tratadas senão nessa escala, e de forma integrada.

Do ponto de vista do cidadão – dos milhões deles, que experimentam cotidianamente a vida na metrópole – isso significa o atendimento ou não de demandas existenciais relevantes. Estão em jogo direitos sociais básicos, como a moradia digna, a segurança pública, o transporte eficiente, e o atendimento por redes de saneamento e coleta de lixo.

Como as grandes concentrações urbanas são dotadas de enorme potencial econômico, essas demandas sociais, em alguma medida, manifestam justas expectativas de participação nos benefícios dele decorrentes.

São muitos, pois, como se percebe, os desafios que as metrópoles atraem para os governos e a sociedade de forma mais ampla. Não por acaso, o tema tem estado na ordem do dia da produção acadêmica em urbanismo, geografia, gestão pública e também no direito, inclusive no Brasil, onde a metropolização segue em expansão.

### 1.1. A metropolização brasileira

A urbanização (e a, quase contemporânea, metropolização) é recente no país. Como destacou Milton Santos no seu já clássico “*A urbanização brasileira*”, foi no terceiro terço do século XX que a urbanização se generalizou no Brasil. O *turbilhão demográfico* – resultado da elevação da natalidade e da redução da mortalidade — junto à terciarização da economia, levaram a população, tanto a litorânea como a agrícola, para as cidades<sup>6</sup>.

O crescimento exponencial das cidades superpopulosas, porém, tornou-se mais significativo a partir dos anos 1980. De duas cidades com mais de um milhão de habitantes em 1960<sup>7</sup>, passou-se a doze em 1990<sup>8</sup> e, hoje, são dezessete, que concentram 21,9% da população brasileira, segundo dados do IBGE tendo como referência 1º de julho de 2021<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Ob. cit., p. 9 e ss.

<sup>7</sup> Até ali, apenas Rio de Janeiro e São Paulo superavam a marca de um milhão de habitantes.

<sup>8</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Ob. cit., p. 75.

<sup>9</sup> Outros 49 municípios têm mais de quinhentos mil moradores e trezentos e vinte e seis, mais de cem mil (totalizando esses dois grupos, juntos, mais 35%). Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/populacao-brasileira-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-estima-ibge#:~:text=Munic%C3%ADpios-,Os%20dados%20apontam%20para%20uma%20conce>

O IBGE noticia, ainda, que as 28 regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) com mais de um milhão de habitantes no país já superaram cem milhões de pessoas, representando 47,7% da população brasileira (estimada para 213,3 milhões). Mais da metade dos brasileiros (57,7% ou 123 milhões de habitantes) concentra-se em apenas 5,8% dos municípios<sup>10</sup>. Os números são eloquentes e falam por si na comprovação da acelerada e expressiva metropolização brasileira.

As megacidades brasileiras, contudo, não se expandiram sozinhas. Carregaram consigo uma extensa rede de cidades grandes e médias. A expansão territorial dos espaços urbanos foi, assim, produzindo “complexos metropolitanos”, que “compreendem municípios com funções complementares, gestão independente e capacidade financeira desigual”<sup>11</sup>.

### 1.1.1. Metropolização geográfica

Além de veloz, o crescimento das metrópoles brasileiras foi desordenado, prevalecendo, como destacado por Marta Grostein, “a difusão do padrão periférico” e a “significativa concentração da pobreza”<sup>12</sup>. Segundo a urbanista paulistana, a *precariedade* (na infraestrutura e nos serviços públicos oferecidos) e a *ilegalidade* (nos padrões informais que caracterizam o crescimento da periferia) são componentes genéticos das metrópoles brasileiras<sup>13</sup>.

Na última edição da pesquisa Regiões de Influência das Cidades - REGIC, realizada em 2018, mas cujos resultados definitivos só foram publicados em 2020<sup>14</sup>, o IBGE reconhece,

---

ntra%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20grandes,mais%20de%20100%20mil%20pessoas.

<sup>10</sup> **IBGE DIVULGA as estimativas da população dos municípios para 2021.** Agência IBGE notícias, 27/08/2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em 06 de out. 2021.

<sup>11</sup> GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana. a persistência de processos "insustentáveis"**. São Paulo em perspectiva, vol.15, no.1, São Paulo, Jan./Mar. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003)>. Acesso em 06 de outubro de 2019

<sup>12</sup> “Em apenas quatro décadas – entre 1950 e 1990 – formaram-se 13 cidades com mais de um milhão de habitantes e em todas elas a expansão da área urbana assumiu características semelhantes, isto é, não resultou de determinações ou projetos articulados visando a extensão da cidade, mas, ao contrário, prevaleceu a difusão do padrão periférico, condutor da urbanização do território metropolitano, perpetuando, assim, o loteamento ilegal, a casa autoconstruída e os distantes conjuntos habitacionais populares de produção pública, como seus principais propulsores”. GROSTEIN, Marta Dora. Cit.

<sup>13</sup> Ob. cit.

<sup>14</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades: 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>>. O REGIC 2018 é a quinta edição de uma pesquisa que teve início em 1972 e edições em 1987, 2000, 2008 e a última, em 2018, com o objetivo de mapear a rede urbana brasileira. Para a identificação dos critérios

seguindo critérios técnico-geográficos, a existência de quinze regiões metropolitanas no país. Quase todas capitais de Estado, sendo a única exceção Campinas, em São Paulo. À lista, que até 2018, incluía doze metrópoles<sup>15</sup>, foram acrescentadas mais três: Vitória, Florianópolis e a própria Campinas<sup>16</sup>.

A REGIC destaca, sobretudo, a diversidade e a complexidade das metrópoles geográficas brasileiras: variam em extensão territorial, nas densidades demográficas, no tamanho de suas economias e na amplitude das suas zonas de influência, que em alguns casos, chegam a se sobrepor<sup>17</sup>. A pesquisa identifica as metrópoles como centralidades, a partir das funções de gestão e da atratividade que exercem sobre outras cidades, de grande, médio, e pequeno porte. Assim entendidas, as metrópoles exercem influência sobre áreas que, juntas, cobrem praticamente toda a extensão territorial do país<sup>18</sup>.

A partir das metrópoles, estrutura-se, de forma hierárquica, toda a rede urbana brasileira. Para o IBGE, as metrópoles constituem “o elo final de cada rede” urbana, “para onde convergem as vinculações de todas as Cidades presentes no Território Nacional”<sup>19</sup>.

### 1.1.2 Metropolização institucional

A par do processo de metropolização geográfica, tal como é estudado pelo IBGE, desenvolveu-se em paralelo, no país, um processo que se chamou de “metropolização institucional”<sup>20</sup>.

A metropolização institucional brasileira tem origem na inserção da figura “região metropolitana”, como categoria jurídica, na Constituição de 1967, como mais adiante será

---

técnico-geográficos adotados no mapeamento e identificação das metrópoles geográficas brasileiras, v. Nota Técnica às pp. 69 e ss.

<sup>15</sup> São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador.

<sup>16</sup> **PAÍS tem três novas metrópoles: Vitória, Florianópolis e Campinas.** Valor Online, 25 jun. 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/25/pais-tem-tres-novas-metropoles-vitoria-florianopolis-e-campinas.ghtml>> Acesso em 20 jul 2021.

<sup>17</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades:** 2018. Cit. p. 11.

<sup>18</sup> *Idem, ibidem*

<sup>19</sup> “As Metrópoles são as cabeças de rede, os elos finais da rede urbana, de modo que todos os centros urbanos do país terminam por se direcionar a uma Metrópole direta ou indiretamente, mesmo que passem por diversas Cidades como intermediárias nesse caminho.” IBGE. Cit., p 78.

<sup>20</sup> COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B.; TAVARES, S.; BLANCO JUNIOR, C. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.** v.4. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-54. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs>. Acesso em 28 de set. 2021.

detalhado (item 3.1.). Em decorrência disso, já na década de 1970, o Governo Federal criou, por lei, nove regiões metropolitanas; número que permaneceu inalterado até 1994. Como destacam Ferro e Saleme, à época o fenômeno metropolitano era compreendido como sendo uma questão nacional, ao mesmo passo em que se pretendia instrumentalizá-lo para a realização de objetivos de desenvolvimento econômico<sup>21</sup>. A criação das regiões metropolitanas, naquele momento, representou muito mais um elemento de centralização decisória, em detrimento do poder local.

O cenário começou a se alterar com a Constituição de 1988, que transferiu aos Estados a competência para a instituição das regiões metropolitanas. A partir de 1994, foram criadas outras dezenas de regiões metropolitanas, fenômeno impulsionado sobretudo por critérios políticos e econômicos (vide item 5.1 *infra*).

Consoante a atualização semestral dos recortes territoriais brasileiros, feita pelo IBGE, em maio de 2021 o país somava 74 regiões metropolitanas.<sup>22</sup> Como será examinado à frente, embora o Estatuto da Metrópole tenha tentado aproximar os critérios geográfico e institucional, foi forçado a recuar, de modo que não se vislumbra, em curto espaço de tempo, a superação do descompasso existente entre as 15 metrópoles geográficas e as 74 regiões metropolitanas institucionais.

É interessante notar que, ao mesmo tempo em se criticou o artificialismo das nove regiões metropolitanas impostas pelo Governo Federal nos anos 1970 – Milton Santos, por exemplo, afirmava, nos anos 1990, ter o Brasil muito mais regiões metropolitanas do que apenas aquelas nove<sup>23</sup> –, há objeções também ao que já se denominou de “banalização” das regiões metropolitanas. Como ressaltado por Eduardo Cordeiro, a maioria das regiões metropolitanas criadas nas últimas duas décadas se revela como “espaços sem configuração metropolitana” cujas cidades-sede não passariam de “metrópoles de papel”<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> FERRO, R. R.; SALEME, E. R. A fragmentação do poder e a complexidade de governar nas regiões metropolitanas. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. v. 22, E202012, 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6063/5300>, p. 8 Acesso em 28 set. 2021.

<sup>22</sup> Além de 4 aglomerações urbanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE): “Atualmente, existem no país 74 Regiões Metropolitanas, sendo que o estado com maior número delas é a Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8). Além disso, há um total de cinco Aglomerações Urbanas, sendo três no estado de São Paulo e duas no Rio Grande do Sul. Não houve alterações nas três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) brasileiras, nem nas demais Regiões Metropolitanas dos estados brasileiros.” Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30748-atualizacao-dos-recortes-territoriais-amplia-regiao-metropolitana-do-sudoeste-maranhense>

<sup>23</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. Ob. cit., p. 75.

<sup>24</sup> CORDEIRO, E. C. **Da banalização das regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrópole: será o fim das “metrópoles de papel”?** Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 23, n. 1, p. 040-058, abr. 2019. ISSN 2179-0892, p. 41.

Hoje parece haver um consenso de que a adoção de critérios meramente políticos na instituição de Regiões Metropolitanas é prejudicial ao planejamento do território interfederativo. Sob o discurso da integração e o desenvolvimento regional, há uma pasteurização das unidades territoriais que dificulta sua gestão e a eleição de prioridades, uma vez que áreas com diferentes características precisam de tratamentos e legislações diferenciadas.<sup>25</sup>

Em menos de 30 anos, portanto, o plano jurídico-institucional das metrópoles no Brasil migrou de um artificialismo a outro: das metrópoles autoritárias impostas de cima para baixo pela ditadura, às metrópoles por assim dizer “paroquiais”<sup>26</sup>, cuja formalização resultou de interesses políticos e econômicos destoantes das finalidades da instituição.

## 2. DO DIREITO À CIDADE AO DIREITO À METRÓPOLE

Em 1968, o filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre publicou seu clássico “O direito à cidade” – obra que se tornou referência, e suscita um debate que continua atual. Lefebvre constrói a ideia do *direito à cidade* em uma perspectiva ampla, como um direito à vivência plena do fenômeno urbano, e à inserção do indivíduo na sociabilidade peculiar travada nesse tipo de espaço. O direito à cidade de Lefebvre é o direito de apropriação dos espaços urbanos, de acesso às infraestruturas e à cultura, e de compreensão do urbano como “lugar de reencontro”<sup>27</sup>:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, à habitação e a habitar. O direito à obra (a atividade participativa) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) se inserem no direito à cidade. (ibid., p. 140).  
(...)

---

<sup>25</sup> MORAES, Sergio Torres; GUARDA, Antonio; ZACCHI, Gabriela Stein. A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o estatuto da metrópole. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018. Disponível em <http://dx.doi.org/10.5007/2177-5230.2018v33n67p38>. Acesso em 20 jul. 2020, p. 57. Os autores destacam, ainda, na mesma linha crítica, que “apesar da existência legal das regiões metropolitanas, em Santa Catarina elas mostram-se em termos propositivos e organizacionais pouco operantes. Até o momento não geraram nenhum plano regional mesmo com a exigência do Estatuto da Metrópole da realização do PDUJ” (p. 55).

<sup>26</sup> No entanto, buscando enxergar nessa “regionalização” das regiões metropolitanas a presença de elementos que configurem a efetiva presença da metrópole, cf. SILVA, Paulo Rogerio de Freitas Silva. **A Regionalização como expressão do livre arbítrio nas institucionalizações das regiões metropolitanas do Estado de Alagoas. Revista de Geografia** (Recife) V. 34, No. 2, 2017.

<sup>27</sup> DEMAZIÈRE, Christophe; ERDI Gülçin; GALHARDO, Jacques; GAUDIN, Olivier. 50 ans après: actualités du droit à la ville d’Henri Lefebvre. **Métropolitiques**, 5 décembre 2018. Disponível em: <https://metropolitiques.eu/50-ans-apres-actualites-du-droit-a-la-ville-d-Henri-Lefebvre.html>. Acesso em 02 out. 2021.

Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (não à cidade antiga, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos lugares de reencontro e de trocas, aos ritmos de via e ao emprego de tempo que permita o uso pleno e inteiro desses momentos e lugares etc.). (ibid., p. 146)<sup>28</sup>.

O direito à cidade incorpora, sobretudo, uma preocupação igualitária: “um direito igual à centralidade urbana”<sup>29</sup>. Incorpora, também, uma dimensão participativa, da construção democrática da vida urbana. O sujeito inserido na cidade deve ter acesso aos seus bens, serviços e espaços. Mas, para além de mero acesso, deve ter a possibilidade de transformá-los, e de transformar e dirigir o seu entorno, mediante o exercício de um poder coletivo profundamente democrático.<sup>30</sup>

A crítica de Lefebvre era endereçada ao condicionamento da vida urbana por lógicas exclusivamente econômicas em detrimento da perspectiva humanista. O direito à cidade surge, assim, como uma utopia, social<sup>31</sup> e experimental<sup>32</sup>, e com uma carga sócio-política muito mais do que efetivamente jurídica. A proposição de Lefebvre, diz Matthias Lecoq, não é legalista na origem<sup>33</sup>, mas ao longo do tempo alcançou reconhecimento institucional e legal, em contextos nacionais e nos fóruns internacionais<sup>34</sup>.

A migração da dimensão urbana para a metropolitana, como destacado acima, traz consigo um catálogo novo de questões. Porém, a maior parte dos problemas que inspiraram

---

<sup>28</sup> LEFEBVRE, H. **Le Droit à la ville**, Paris: Anthropos, 1968. *Apud* DEMAZIÈRE, Christophe; ERDI Gülçin; GALHARDO, Jacques; GAUDIN, Olivier. Cit. (traduzido do original em francês)

<sup>29</sup> DEMAZIÈRE, Christophe; ERDI Gülçin; GALHARDO, Jacques; GAUDIN, Olivier. Cit.

<sup>30</sup> HARVEY, David. O direito à cidade. **Piauí**, edição 82, julho de 2013. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/edicao/82/>. Acesso em 02 out de 2021: “O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados. (...) Para Lefebvre, o direito à cidade tinha de significar o direito de comandar todo o processo urbano, que ia ampliando seu domínio sobre o campo, por meio de fenômenos como o agronegócio, as casas de campo e o turismo rural.

<sup>31</sup> INSTITUTO PÓLIS. **O que é direito à cidade?** 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em 02 out. 2021.

<sup>32</sup> DEMAZIÈRE, Christophe; ERDI Gülçin; GALHARDO, Jacques; GAUDIN, Olivier. Cit.

<sup>33</sup> LECOQ, Matthias. Le droit à la ville : un concept émancipateur? **Métropolitiques**, 16 décembre 2019. Disponível em: <https://metropolitiques.eu/Le-droit-a-la-ville-un-concept-emancipateur.html>. Acesso em 02 out. 2021.

<sup>34</sup> AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Becalli. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, M. A; MAGALHÃES, M. T. Q; FAVARÃO, C. B. (Orgs). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018, p. 29-44. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em 02 out 2021, pp. 29-30

Lefebvre para o *direito à cidade* permanece, alguns mais agudos ou agravados. O aumento da dimensão do espaço urbano torna ainda mais difícil a sua apropriação pelas populações metropolitanas, e torna ainda mais dramática a desigualdade que impede o acesso aos bens metropolitanos.

As metrópoles aumentam as tensões das cidades. Na metrópole, afirma Ricard Gomá, “se produz o combate entre habitabilidade e especulação, entre justiça socioespacial e gentrificação, entre medo e esperteza”<sup>35</sup>. O desafio de estabelecer uma lógica democrática e uma agenda que ponha o cidadão no centro das políticas metropolitanas tem se mostrado ainda maior.

O cidadão metropolitano, cuja identidade nem sempre é percebida como tal, demanda a possibilidade de usufruir do potencial inesgotável do espaço que habita, acessando equipamentos e infraestruturas urbanas no que se refere à cultura; ao lazer; e a todos os demais aspectos de uma sociabilidade urbana saudável. Nas áreas metropolitanas, como visto, todos esses bens espraiam-se pelo território, sem particular obediência a limites territoriais abstratos.

Igualmente, demandas de participação democrática, e de definição dos rumos da comunidade, também precisam ser entendidas em escala aumentada, porque essa própria comunidade assume esse caráter. De fato, o indivíduo metropolitano mantém, em termos de atividade produtiva, de relações sociais, de vivência cultural e de projeto político, uma vida que transcende as subdivisões administrativas tradicionais.

É por isso que, no contexto metropolitano, as pautas originárias do direito à cidade se mostram ainda mais atuais. O direito à cidade do século XXI precisa lidar com as questões urbanas em escala metropolitana. Segundo Gomá, no século XXI, “o direito à cidade é também o direito à metrópole”<sup>36</sup>.

O direito à metrópole surge, assim, na visão de David Cunningham, como um direito à cidade reescrito. Um direito que, nas palavras do autor, “nos permitirá conceber a possibilidade de novos tipos de relação entre as subjetividades individual e coletiva e o desenvolvimento de formas sociais abstratas”<sup>37</sup>

No direito à metrópole, tal como no direito à cidade, a dimensão humana do espaço é que assume o protagonismo. O direito de usufruir da vida é considerado, em sua dimensão

---

<sup>35</sup> GOMÁ, Ricard. **Del derecho a la ciudad al derecho a la metrópoli**. Barcelona: Metròpolis, Núm. 111, abril 2019. Disponível em: <https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/del-derecho-la-ciudad-al-derecho-la-metropoli>. Acesso em 28 set. 2021

<sup>36</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>37</sup> CUNNINGHAM, David. **Spacing abstraction: capitalism, law and the metropolis**. Griffith Law Review, 17 (2). pp. 454-469, 2008. Disponível em <https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/>. Acesso em 02 out 2021, p. 454.

metropolitana, como um imperativo de cidadania. Sua realização plena, portanto, não pode esbarrar em divisões espaciais imaginárias, em disputas paroquiais de poder, ou na disparidade econômica entre entes federativos vizinhos.

Vale aqui igual registro quanto à origem não legalista da expressão. Por direito à metrópole tem-se, mais que um conceito formal de ordem jurídica, uma perspectiva político-sociológica, que não se esgota no tratamento normativo conferido às metrópoles. Mesmo assim, o direito à metrópole aspira direcionar e condicionar a normatividade à realização dos seus propósitos. Essa normatividade que, ao fim, vai se consolidar no *direito da metrópole*, que se apresenta, tanto como o *direito da cidade*, como expressão do ordenamento voltada à normatização do direito à metrópole.

O *direito da metrópole*, portanto, vê-se na difícil missão de incorporar a perspectiva do direito à metrópole, para apresentar respostas jurídico-institucionais aos desafios postos diante da administração pública e dos cidadãos metropolitanos. Em uma palavra, cuida-se de incorporar a dimensão metropolitana ao ordenamento jurídico.

Assim, sob uma perspectiva jurídica, se é grande o risco da fragmentação das funções estatais em nível local, mais importantes ainda se tornam os instrumentos voltados à sua integração. Instrumentos que não desconsiderem o papel das instâncias locais – que detêm a legitimação democrática e constitucional para suas esferas de competência. Mas que sejam capazes de produzir o necessário alinhamento entre suas políticas, visando ao tratamento comum das necessidades comuns.

A construção de uma resposta jurídica para a metrópole e para os seus desafios ainda está em curso no Brasil. Dentre as ferramentas sociais, o direito talvez seja uma das principais para a superação dos problemas de desigualdade, falta de planejamento, informalidade, pobreza e degradação ambiental, que marcam as regiões metropolitanas brasileiras. Instrumentos jurídicos bem desenhados, pensados especificamente para essa realidade, podem se revelar particularmente úteis para cumprir esses desideratos.

No âmbito dos direitos urbanístico e ambiental – e na sua dimensão ajustada às metrópoles – serão travados alguns dos principais debates jurídicos relacionados à vida coletiva deste século.

O que faz a beleza e a riqueza do direito público, é que ele almeja servir de norte para a solução de problemas que impactam na vida cotidiana das pessoas. Essas pessoas, no que se refere ao direito da metrópole, são os mais de cem milhões de brasileiros que experimentam, cotidianamente, a deficiência nos serviços públicos e na infraestrutura das grandes cidades, e em

especial, de suas periferias. Estudar e refletir sobre o direito público da metrópole é, ao fim e ao cabo, se preocupar com toda essa gente.

Com as premissas do direito à metrópole em mente, associadas às contingências da realidade nacional, é que se passará, na sequência, a examinar como o direito brasileiro vem lidando normativamente com as questões metropolitanas. Ao final, o objetivo será avaliar se o direito da metrópole, no Brasil, está efetivamente comprometido com as pautas de liberdade e igualdade dos seus habitantes, com vistas a lhes permitir a apropriação dos espaços urbanos como seus. Ou seja, avaliar se o direito da metrópole corporifica um verdadeiro *direito à metrópole*.

Parece importante registrar, aqui, a observação de que o direito à cidade de Lefebvre tinha em mente a realidade urbana das economias capitalistas então avançadas. Não levou em conta dificuldades próprias dos países periféricos<sup>38</sup>, como por exemplo, no Brasil, a ilegalidade típica do processo de crescimento urbano, a que alude Marta Grostein<sup>39</sup>.

Ainda em um plano internacional, mostra-se oportuno observar que as dificuldades na normatização e governança das metrópoles não são peculiaridade da realidade brasileira, nem das economias emergentes ou subdesenvolvidas. Apenas para ficar em dois exemplos de países desenvolvidos, narra Brian Ohm que, nos EUA, o tema esbarra na ausência de legislação e de uma disciplina específica<sup>40</sup>. Na França, por sua vez, há registro de alterações na disciplina jurídica do assunto nos últimos anos<sup>41</sup>, a revelar que o trato da matéria ainda é recente, e que os modelos de governança metropolitana, lá como aqui, permanecem em evolução.

### **3. O REGIME JURÍDICO DAS METRÓPOLES NO BRASIL - ANTES E DEPOIS DE 1988**

#### **3.1. Primeiros passos: lei complementar federal e administração centralizadora**

---

<sup>38</sup> INSTITUTO PÓLIS. **O que é direito à cidade?** Cit.

<sup>39</sup> Metrópole e expansão urbana. a persistência de processos "insustentáveis". Cit.

<sup>40</sup> cf. OHM, Brian W., Is There a Law of Regional Planning? (May 24, 2017). **Belmont Law Review**, Vol. 4, p. 35 (2017), Belmont University College of Law Research Paper No. 2017-16, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2973361> Acesso em 21 ago. 2021.

<sup>41</sup> A lei de modernização da ação pública territorial e de afirmação das metrópoles é apenas de janeiro de 2014 (Lei MAPTAM) e estabelece um esquema de cooperação intercomunal. Ainda outra lei, de fevereiro de 2017, trouxe alteração sobre o regimento de Paris e seu arranjo metropolitano. VIE PUBLIQUE. Republique Française. **Qu'est-ce qu'une métropole? Fiche thématique**. 02 mars 2021. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20129-quest-ce-quune-metropole>. Acesso em 02 out 2021

Como já mencionado, construção de uma resposta jurídica para a metrópole e para os seus desafios é processo em curso no Brasil. Seus passos iniciais - ao menos os mais concretos<sup>42</sup> - remontam a meados da década de 1960, momento de urbanização galopante<sup>43</sup>, em que os grandes aglomerados urbanos começavam a assumir a escala que conhecemos. A essa altura, os geógrafos já chamavam atenção para “o processo de metropolização em curso no país, onde algumas manchas urbanas se espalhavam como uma mancha de óleo ultrapassando limites administrativos dos municípios”<sup>44</sup>

Em resposta a esse cenário, a Constituição de 1967 institucionalizou a figura da região metropolitana, como espécie de arranjo metropolitano na ordem jurídica brasileira, em previsão que foi mantida, com leves alterações, pela Emenda Constitucional nº 1/1969:

CF/1967 - Art 157 §10º. A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

EC nº 1/1969 - Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Eros Grau aponta que as normas acima foram responsáveis pela inserção, no sistema constitucional brasileiro, de um “*conteúdo novo*”. Os entes federativos agrupados em região metropolitana – nesse momento, por decisão da União – estariam obrigados a relacionar-se visando a integração dos serviços comuns.<sup>45</sup> Décadas mais tarde, na virada do século, o Supremo Tribunal Federal confirmaria essa tese no julgamento da ADI 1841<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> A Constituição de 1937 continha, em seu artigo 29, previsão no seguinte sentido: “Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.”. É interessante que já nesse momento o constituinte pretendesse prestigiar a gestão compartilhada de serviços públicos; contudo, a norma não teve efeitos duradouros, e não foi reproduzida na Constituição de 1946.

<sup>43</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico: 1940-2010**. Disponível em <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 30 ago. 2021.

<sup>44</sup> CASTELLO BRANCO, Maria Luisa; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; NADALIN, Vanessa Grapriotti. **Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970**. Brasília: Ipea, 2013. p. 12.

<sup>45</sup> “Não se caracterizasse a norma do seu artigo 164 – correspondente à do parágrafo 10º do artigo 157 da Constituição de 1967 – como consubstanciadora de uma forma de relacionamento de natureza compulsória e, por certo, configurar-se-ia como absolutamente ociosa, em vista da verificação de que é inteiramente viável, do ponto de vista jurídico- constitucional, o estabelecimento de relacionamentos voluntários entre

Assim, já na formulação daqueles dispositivos constitucionais, a região metropolitana ganhou um desenho jurídico próprio. Caracterizou-se como o agrupamento compulsório, de entes federativos integrados socioeconomicamente, com o fim de melhor desempenhar serviços de interesse comum. Um conceito jurídico-formal.

Ainda no regime da Constituição de 1967/69, e sob a égide das normas mencionadas, foi editada em junho de 1973 a Lei Complementar nº 14, que instituiu, sob a ótica jurídico-administrativa, as 08 primeiras regiões metropolitanas do país. Foram elas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Para cada uma, a referida lei complementar listou os municípios agrupados, cujo número variou de 37 (São Paulo) a apenas 2 (Belém).

Ao instituir tais regiões metropolitanas, a Lei Complementar nº 14 trouxe duas disposições relevantes a respeito do seu funcionamento. Em primeiro lugar, tratou das suas estruturas de governança, seguindo moldes concebidos por doutrinadores como Adilson Dallari<sup>47</sup> e Eros Grau, que estudaram intensamente a questão no âmbito da administração pública do Estado de São Paulo. Os modelos criados na época, como em grande medida os atuais, baseavam-se em órgãos colegiados denominados Conselhos. A LC nº 14, em síntese, previu a criação de dois deles - um com funções deliberativas, outro com funções consultivas.<sup>48</sup>

A partir desses modelos iniciais, e com o passar dos anos, as estruturas de governança das regiões metropolitanas foram objeto de adaptação e aperfeiçoamento, resultando nos desenhos mais multifacetados – e de cunho mais democrático e representativo – tal qual previstos no Estatuto da Metrópole, como mais adiante se verá.

Além de dispor sobre a estrutura de governança, a Lei Complementar nº 14 listou, no seu art. 5º e incisos, os serviços públicos afetados como de interesse metropolitano, incluindo: saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição. As funções seriam

---

as unidades político-administrativas a que se dirige.” GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: Bushatski, 1974. p. 104.

<sup>46</sup> STF. ADI 1.841. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. Julgamento em 01/08/2002. DJ 20/09/2002.

<sup>47</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. **Subsídios para criação imediata de entidades metropolitanas**. Revista de Direito Público, v. 3, n. 12, p. 309-311., abr. jun 1970.

<sup>48</sup>Os seus artigos 2º a 4º trataram da governança das regiões metropolitanas, estipulando que “Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual”. Ao primeiro Conselho, caberia “coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns.” Ao segundo caberia, basicamente, opinar sobre questões consideradas relevantes na vida metropolitana.

desempenhadas pelo estado-membro, o que na época parece ter sido aceito com naturalidade<sup>49</sup>, contrastando – até pela diferença na distribuição de competências a nível constitucional - com a batalha travada nos últimos anos a respeito desse tema.

No mês seguinte à edição da LC 14/74, sobreveio a LC nº 20/74, que além de determinar a fusão entre o Estado do Rio de Janeiro e o então Estado da Guanabara, criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nos exatos moldes da Lei Complementar anterior. Não foram instituídas novas regiões metropolitanas até a promulgação da constituição de 1988.

No que toca à administração das regiões metropolitanas nesse período inicial, José Afonso da Silva relata que “a União, na verdade, as instituiu, mas não tomou mais, praticamente, conhecimento delas. Os estados é que ficaram responsáveis por sua estruturação e funcionamento, criando empresas ou autarquias para dar-lhes efetividade.”<sup>50</sup>

Mesmo assim, a prática política da ditadura militar parece ter refletido na condução dos assuntos metropolitanos pelos estados. Pesquisadores do campo da economia e do urbanismo identificam, nesse período histórico, um “planejamento metropolitano *tecnocrata, centralista e autoritário*”<sup>51</sup>. Nesse sentido, aponta Eduardo Fontes Hotz:

Com essas feições, os formatos de gestão definidos logo passaram a ser acusados de centralizadores e pouco representativos das realidades políticas regionais, pela dependência da criação das unidades por meio de lei complementar federal e pela hegemonia dos Executivos estaduais na gestão.<sup>52</sup>

Desgastado, esse modelo acabou sofrendo certo esvaziamento, especialmente nos anos de crise que se seguiram à redemocratização. Por isso que, décadas depois e já sob a Constituição de 1988, novas leis complementares – agora em nível estadual – acabaram recriando aquelas 09 regiões metropolitanas originais, substituindo ou reformulando os órgãos e entidades da administração indireta incumbidos de administrá-las.

---

<sup>49</sup> “O que importa notar é que as funções governamentais, objeto de planejamento, porque de natureza regional, deverão ser desempenhadas pelo Estado que compreenda o seu território de execução, quando se trate de região intra-estadual. (...) aos Estados compete o exercício da função de agentes propulsores do planejamento, relativamente às regiões metropolitanas que alberguem em seus territórios.” GRAU, Eros Roberto. Op. cit., p. 121

<sup>50</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 152.

<sup>51</sup> KLINK, Jeroen. **Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis?** Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro Henrique; FRANÇA, Karla Cristina Baptista de (ed). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 83.

<sup>52</sup> HOTZ, Eduardo Fontes. A organização metropolitana pós constituição de 1988. **São Paulo Em Perspectiva**, vol. 14, nº 4. São Paulo: outubro/dezembro 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392000000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400010)

### 3.2. Conformação e finalidade sob a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 trouxe duas mudanças cruciais à dinâmica jurídica das regiões metropolitanas. A primeira delas está explícita no dispositivo que tratou do tema – seu artigo 25, § 3º:

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

(...)

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

Como se vê, a nova Constituição deslocou da União para os Estados a competência para instituição das regiões metropolitanas. A opção revela-se muito mais adequada, pela escala das necessidades públicas em questão, e pelas peculiaridades locais que devem ser observadas para o sucesso na estruturação e condução das regiões metropolitanas.

Ao lado da alteração de competência, a Carta de 1988 trouxe outra mudança que impactou decisivamente o funcionamento das regiões metropolitanas. Dessa vez, trata-se de disposição atinente não ao instituto em si, mas ao pacto federativo como um todo: a ascensão dos municípios no cenário federativo, como entes dotados de parcela relevante das competências e da legitimidade democrática em nível local, potencializou os desafios da gestão metropolitana.

Assim, o caminho, à luz da Constituição de 1988 e do municipalismo que a inspirou<sup>53</sup>, seria a criação de instrumentos para que a vontade de entes federativos distintos pudesse atingir níveis adequados de articulação. Dentre esses instrumentos, alinham-se, como arranjos jurídicos

---

<sup>53</sup> MORAIS, Efrain. Município, o Grande Ausente na Política Brasileira. Uma Contextualização Histórica. *In: Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois*. Vol. 2. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/municipio-o-grande-ausente-na-politica-brasileira.-uma-contextualizacao-historica>. Acesso em 20 jul. 2020, p. 8-10 “(...) Como já o demonstrava Lewis Mumford, a cidade é berço e base da civilização. O municipalismo é a tentativa, ainda frustrada entre nós, de propiciar autonomia maior ao cidadão. Municipalismo é cidadania – e esta não se materializa verdadeiramente sem ele. É, no fim das contas, a cidadania a grande beneficiária da descentralização do poder. No âmbito municipal, é possível vigiar de perto os governantes, cobrar-lhes compromissos assumidos nos palanques eleitorais. Já no âmbito estadual, isso é bem mais difícil. No federal, nem se fala. Difícil acesso do eleitor ao eleito. (...) O aparecimento da cidade, diz Murray, abre espaço a uma humanidade universal distinta da tribo agropastoril, a um civismo inovador distinto da comunidade fechada na tradição e que se exprime na gestão da polis por um corpo de cidadãos livres. Mais uma vez, município e cidadania se confundem num único e indissociável conceito.”

que podem auxiliar na gestão metropolitana, os consórcios públicos, os convênios de cooperação, os contratos de gestão, e as próprias regiões metropolitanas.

O próprio texto constitucional de 1988, no seu artigo 25 § 3º, menciona a criação de *aglomerações urbanas* e *microrregiões*. Essas instituições, ao lado das regiões metropolitanas, devem ser vistas como espécies de *unidades territoriais urbanas* – e assim são tratadas pelo Estatuto da MetrÓpole (Lei n.º 13.089/2015).

No artigo 2º, I, desse diploma, a aglomeração urbana é definida como a “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”. Já as microrregiões carecem de definição expressa, mas o Estatuto lhes estende a disciplina conferida às regiões metropolitanas e às aglomerações urbanas (art. 1º, § 1º, I).<sup>54</sup>

As regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs), por sua vez, tampouco têm previsão legal expressa, e não parece haver consenso quanto ao seu significado. São consideradas por alguns órgãos do Executivo, e por parte da legislação, como o equivalente a regiões metropolitanas, mas constituídas por municípios pertencentes a mais de um estado<sup>55</sup>. Por outro lado, a RIDE pode ser associada especificamente à ação da União, com vistas ao desenvolvimento regional, nos termos do artigo 43 da Constituição Federal<sup>56</sup>. De qualquer modo, a instituição foi concretizada, notadamente, na criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (LC 94/98).

Afora aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento, importante mencionar igualmente, como modelos de arranjos metropolitanos, as agências de desenvolvimento metropolitano e os consórcios públicos (no modelo da Lei 11.107/2005). Exemplo sempre invocado é a experiência do Consórcio do Grande ABC<sup>57</sup>, fundado em 1990 para

---

<sup>54</sup> O tratamento das unidades territoriais urbanas é semelhante - a Constituição, por si, não estipula qualquer diferenciação. Desse modo, em regra, o que se fala a respeito da região metropolitana aplica-se também às aglomerações urbanas e microrregiões

<sup>55</sup> CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento: em busca de uma delimitação conceitual**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2020 (Texto para discussão n.º 273). Disponível em [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 13 de abr. de 2020, p.

<sup>56</sup> Conforme ficou registrado no curso do processo legislativo do Estatuto da MetrÓpole, “trata-se de um instrumento de desenvolvimento regional, sem foco específico no caráter urbano. Diz respeito a ações de um único ente da Federação, a União, e não à governança de funções públicas que são de interesse comum de Municípios limítrofes.”. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.460 de 2004 – Estatuto da MetrÓpole. Parecer do relator**. p. 11

<sup>57</sup> ROSSBACH, Anacláudia; KLINTOWITZ, Danielle; ROYER, Luciana; SCHMIDT, Luiza; e UEMURA, Margareth. Prólogo. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios**

o planejamento, a articulação e definição de ações de caráter regional, em 7 cidades do ABC paulista<sup>58</sup> - todas elas inseridas em municípios populosos e conurbados.

De qualquer sorte, o tratamento dispensado às *unidades territoriais urbanas* acaba se aproximando (a Constituição, por si, não estipula qualquer diferenciação). Desse modo, em regra, o que se fala a respeito da região metropolitana aplica-se também às aglomerações urbanas e microrregiões, manifestando-se em nível local as especificidades de cada unidade territorial urbana.

Todos esses institutos e a região metropolitana, em particular, precisam refletir, no plano jurídico-institucional, não apenas a interdependência fática dos municípios envolvidos, mas igualmente o respeito às suas individualidades (na linha de um autêntico direito à metrópole).

Sem prejuízo, todavia, da ascensão dos Municípios, o texto constitucional manteve a compulsoriedade de adesão como traço distintivo das regiões metropolitanas e demais unidades territoriais. Os municípios continuam vinculados a aderir à região metropolitana, e a observar as suas medidas, a partir da respectiva instituição por lei complementar estadual. Nesse sentido, como já mencionado, o Supremo Tribunal Federal definiu que “a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual.”, e não pode ser condicionada a plebiscito<sup>59</sup>, ou à aprovação pelas Câmaras Municipais envolvidas.<sup>60</sup>

Além disso, uma vez integrados à região metropolitana e outras unidades, os municípios devem nelas permanecer. Não há, aqui, o caráter associativo voluntário que caracteriza, por exemplo, os convênios e consórcios públicos, denunciáveis a qualquer tempo pelos entes federativos envolvidos.<sup>61</sup> O STF contemplou essa diferenciação na ementa da ADI 1.842<sup>62</sup>,

---

à **implementação do Estatuto da Metrópole**. v.4. Brasília: Ipea, 2018, p. 9-11. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs>. Acesso em 28 de set. 2021.

<sup>58</sup> Cf. <https://consorcioabc.sp.gov.br/o-consorcio>

<sup>59</sup> STF. ADI 796. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Néri da Silveira. Julgamento em 02/02/1998. DJ 17/12/1999

<sup>60</sup> STF. ADI 1.841. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. Julgamento em 01/08/2002. DJ 20/09/2002.

<sup>61</sup> O Deputado Walter Feldman, autor do projeto de lei que resultou no Estatuto da Metrópole, manifestou-se no seguinte sentido: “Eu gostei muito, porque o Estatuto da Metrópole, ou uma visão metropolitana, ou o espaço metropolitano não se resolve com consórcios e convênios. Esse é um instrumento ocasional, eventual, específico em relação a determinada matéria que pode muito bem ser utilizado. A região metropolitana é muito mais relacionada ao desenvolvimento integrado, que tem que responder à questão da institucionalidade federativa.” BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas da audiência pública – reunião nº 1489/13, de 24/09/2013**: comissão especial para elaboração do PL. 3460/04 (Estatuto da Metrópole). Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao=251503>> Acesso em 1 set. 2021. Expositor: Deputado Walter Feldman, autor do Projeto.

definindo que a integração municipal, para consecução do interesse comum, “pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.”

A partir dessas características, surge outro traço distintivo da região metropolitana. É que a sua criação implica, também, a criação de instâncias permanentes de discussão interfederativa, a respeito dos assuntos de interesse comum. Isso se dá no âmbito da sua estrutura de governança, em que se veem representados os interesses dos diversos entes envolvidos, além de segmentos da sociedade civil.

Assim, de um lado, a compulsoriedade da instituição de regiões metropolitanas evita os custos de transação decorrentes de negociações individuais entre entes federativos. Evita também que um único desses entes obstaculize, ilegalmente, a persecução de projetos coletivos relevantes.

De outro lado, a participação de todos os municípios envolvidos, como do Estado, e da sociedade civil, na formação das decisões metropolitanas, preserva na maior medida possível os princípios democrático e federativo.

Enfim, e talvez mais importante, cria-se uma institucionalidade permanente, *locus* de deliberação pública dedicado, exclusiva e obrigatoriamente, ao tratamento das necessidades comuns em escala metropolitana.

Em linhas gerais, e em claro aperfeiçoamento ao modelo herdado do regime militar, é esse o papel assumido, no regime constitucional vigente, pelo instituto jurídico da região metropolitana - papel que é sintetizado no verbo “integrar” constante do dispositivo constitucional.

A seguir, serão analisados os parâmetros mais importantes para o funcionamento das regiões metropolitanas, conformados nos últimos anos pelo Legislativo e pelo Judiciário na busca da concretização do direito à metrópole.

#### **4. AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E OS PARÂMETROS DA ADI 1.842**

---

<sup>62</sup> STF. ADI 1842. Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 06/03/2013. DJe-181 DIVULG 13-09-2013.

Os objetos da atuação da região metropolitana são muitos, e variados. Como visto, o direito à metrópole se projeta em algumas das demandas mais essenciais à dignidade humana. Está também relacionado à tomada de lugar, pelo sujeito, na sociabilidade urbana que o rodeia, e na definição dos rumos da sua comunidade. Sob o ponto de vista jurídico-constitucional, as respostas estatais para atender a essas necessidades públicas, no ambiente metropolitano, são indicadas no texto de 1988 como *funções públicas de interesse comum*.

A integração dessas *funções de interesse comum* – da sua organização, planejamento e execução – é o objetivo da região metropolitana, nos termos do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal. O conceito adotado pelo constituinte, vale mencionar, é mais amplo e abrangente do que o de serviços públicos, por exemplo.<sup>63</sup> Abrange, para além das atividades prestacionais do estado, as suas funções de normatização, planejamento, fomento, controle, dentre outras.<sup>64</sup>

Significa dizer que, para fins de atuação da região metropolitana, o conceito de função pública de interesse comum está aberto a, basicamente, quaisquer linhas de atuação do estado. E estas se qualificarão como “de interesse comum” na medida em que, por imposições fáticas, precisem ser estruturadas em escala metropolitana, como condição para o atendimento adequado das necessidades públicas que pretendem tutelar.

Nas áreas metropolitanas, isso pode se dar por inumeráveis fatores de ordem natural, sociológica, técnica, econômica, financeira, operacional, dentre muitas outras. Desde um sistema de saneamento que demande o transporte de água através de vários municípios; até o planejamento de mobilidade urbana que dependa dos movimentos pendulares da população. Ou ainda, medidas habitacionais que gerem impacto nos assentamentos precários em escala regional; ou projetos complexos que demandem a mobilização de recursos e expertise técnica. Enfim, políticas de desenvolvimento econômico que provoquem efeitos adversos (deseconomias)<sup>65</sup> nas áreas vizinhas; ou a prevenção e recuperação ambiental de um corpo hídrico que receba dejetos de diferentes municípios.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> SILVA, José Afonso da. Ob. cit, p. 159.

<sup>64</sup> ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, set. 1998, edição especial em comemoração aos 10 anos da Constituição Federal. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>

<sup>65</sup> “Ficou também claro que, além de se favorecerem das economias de aglomeração, as sedes metropolitanas recebem mais recursos por cidadão, arrecadam mais tributos próprios e gastam menos com sua própria máquina administrativa. Como se não bastasse, a literatura aponta para concentração de problemas – deseconomias de aglomeração – nas periferias metropolitanas, ressaltando-se entre eles a violência urbana, a dificuldade de mobilidade urbana e a precariedade da habitação.” FURTADO, Bernardo Alves; Mation, Lucas Ferreira; Monasterio, Leonardo. **Fatos estilizados das finanças públicas municipais metropolitanas entre 2000 e 2010**. In. FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro Henrique; FRANÇA,

São situações que exigem providências para além da capacidade de entes públicos individuais, cuja margem de ação é, em geral, adstrita aos respectivos territórios. As funções públicas de interesse comum, portanto, são aquelas caracterizadas pela “necessidade de uma conexão entre as diferentes esferas de poder federativo, político e administrativo, entre si, e, se houver necessidade, em parceria com a iniciativa privada.”<sup>67</sup>

Dito isso, reitera-se que a integração das funções públicas de interesse comum é o objetivo da atuação da região metropolitana – assim diz o texto constitucional. De que maneira, porém, e a que título, essa atuação se desenvolve? A resposta a essa questão vem sendo construída gradualmente, pelas leis complementares estaduais que instituem as regiões metropolitanas. E ao fazê-lo, listam as funções públicas de interesse comum sob sua tutela, e os seus modos de intervenção sobre cada uma delas.

O assunto é sensível, pois envolve a autonomia dos entes federativos, e necessidades públicas urgentes - que por vezes consubstanciam serviços bastante rentáveis. Assim, não surpreende que o judiciário tenha sido chamado a balizar essa matéria, o que fez de maneira resoluta na ADI 1.842/RJ, produzindo verdadeiro marco jurisprudencial das regiões metropolitanas no Brasil. Ao final, ficaram definidos parâmetros para o regime das funções públicas de interesse comum (o que será o foco neste momento), e também para a governança das regiões metropolitanas (abordada em seguida).

O caso de fundo envolveu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, estruturada na Lei Complementar Estadual nº 87/97. Resumidamente, o legislador estadual determinou que, com a instituição da região metropolitana, determinadas funções públicas de interesse comum – especificamente, o saneamento básico - seriam automaticamente transferidas à titularidade do Estado, sendo por ele executadas dali em diante. A questão a ser respondida na ação, a princípio, era se essa transferência seria possível.

A ideia tinha lógica. O Estado, como ente que abarca os demais, era visto como aquele capaz de oferecer a solução para a prestação, em escala mais ampla, das funções públicas de interesse comum. Decorreria, portanto, logicamente a competência do Estado para geri-las no

---

Karla Cristina Baptista de (ed). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 309.

<sup>66</sup> No âmbito do Rio de Janeiro “a sustentabilidade das Baías da Guanabara e de Sepetiba” mereceu menção específica entre as funções públicas de interesse comum afetadas à Região Metropolitana (artigo 3º, VI, da LC nº 184/RJ). Esses corpos hídricos banham, por si mesmos, vários municípios, e recebem afluentes que perpassam mais outros tantos.

<sup>67</sup> SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. **Regiões metropolitanas e serviços públicos de interesse comum**. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro – APERJ, Rio de Janeiro, v. 19, 2008. Disponível em <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTQ0MQ%2C%2C>. p. 133.

ambiente metropolitano.<sup>68</sup> A esse entendimento, contrapunha-se aquele segundo o qual a titularidade de qualquer função ou serviço seguiria na esfera dos entes federativos individuais. Estes deveriam exercer essa titularidade, por direito próprio, mas em ambiente de cooperação, compatibilizando as respectivas soluções locais.<sup>69</sup>

O Supremo Tribunal Federal, no fim, rejeitou ambos os entendimentos. Segundo Paulo Modesto, o Tribunal “fugiu ao dualismo que apaixonou a doutrina”<sup>70</sup>. Com efeito, reconheceu a titularidade do serviço não ao Estado, e tampouco aos municípios individualmente, mas à própria região metropolitana, como entidade territorial plurifuncional, que congrega esses entes federativos.

A ideia, presente na obra de Alaôr Caffé Alves, citada repetidas vezes no acórdão da ADI 1.842, é a de que a instituição de região metropolitana representa um esforço, empreendido pelos entes federativos, para criar as condições para a gestão compartilhada das questões atinentes ao interesse comum. Esse esforço seria imperativo, por força do artigo 25 § 3º da Constituição. Por isso, cada município, a princípio dotado de poder concedente *originário* nas funções públicas de potencial interesse comum, transferiria esse poder, em caráter *derivado*, ao novo corpo jurídico-territorial: a própria região metropolitana.<sup>71 72</sup>

Assim, no que é relevante ao tema em exame – vale dizer, à relação entre a região metropolitana e as funções públicas de interesse comum – o Supremo Tribunal Federal concluiu pelo “[r]econhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado”.

Desse modo, ficou assentado que é possível que a região metropolitana unifique a titularidade e gestão de uma função pública de interesse comum – concentrando em si todos os

---

<sup>68</sup> Nesse sentido: BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista de Informação Legislativa, Brasília, p. 255- 270, jan./mar. 2002. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496885/RIL153.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 1º out. 2021. Na ADI 1.842, o Ministro Maurício Corrêa, primeiro a proferir voto, adotou integralmente essa tese.

<sup>69</sup> Esse foi o entendimento adotado pelos ministros Nelson Jobim, Eros Grau e Ilmar Galvão – esses dois últimos que, embora não tenham participado do julgamento da ADI 1.842, já o tinham externado em outra oportunidade (STF. ADI 2077 MC. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ilmar Galvão. Relator para o acórdão Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento em 06/03/2013. DJe-197.

<sup>70</sup> MODESTO, Paulo. **Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão**. Revista Colunistas de Direito do Estado, 25 de janeiro de 2016. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>> Acesso em 1º out. 2021

<sup>71</sup> ALVES, Alaôr Caffé. Ob. cit.

<sup>72</sup> Essa lógica foi citada expressamente pelo Ministro Gilmar Mendes, em fl. 181 e 182 do acórdão da ADI 1.842

aspectos atinentes à sua organização, planejamento e execução. Isso foi o decidido pelo Supremo Tribunal Federal com relação ao saneamento básico.

Entretanto, essa unificação nem sempre será necessária. Para determinadas funções públicas, em que pese o interesse comum envolvido, a medida não se justificaria do ponto de vista técnico. Assim, a intervenção da região metropolitana pode limitar-se a aspectos mais pontuais, de modo a apenas evitar que medidas locais provoquem efeitos disruptivos sobre o todo da metrópole. Nesse caso, a gestão da função segue na esfera local, e o papel do ente metropolitano será “velar para que tudo corra bem, para que as soluções buscadas localmente considerem a dimensão metropolitana, só ingressando - assumindo diretamente atividades - caso isso não esteja sendo feito a contento pelos municípios.”<sup>73</sup>

Fica delineado, portanto, o conteúdo decisório da ADI 1.842, e principalmente, as formas concretas de intervenção da região metropolitana sobre a realidade urbana. Essa intervenção se traduz, juridicamente, na relação entre esse ente e as funções públicas de interesse comum. É nessas áreas que se manifesta o potencial dessa instituição, na direção de concretizar o direito à metrópole, suprimindo as graves necessidades públicas que vêm sendo delineadas neste trabalho.

## 5. A DISCIPLINA LEGAL DO ESTATUTO DA METRÓPOLE – LEI 13.089/2015

No processo de amadurecimento do direito da metrópole, e após a conformação jurisprudencial na ADI 1.842, o legislador federal pretendeu também dar a sua contribuição. E o fez por meio da Lei nº 13.089/2015, autodenominada “Estatuto da Metrópole”.

O diploma legislativo é originário do Projeto de Lei nº 3460/2004, apresentado pelo Deputado Walter Feldman, e percorreu caminho longo e acidentado no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados. A tramitação correu em paralelo ao julgamento da ADI 1.842, com a apresentação do PL em 05/05/2004, um mês após o início do julgamento, e a promulgação da lei em 12/01/2015, dois anos após a prolação do último voto do acórdão.<sup>74</sup>

Depois de sua apresentação, o texto foi analisado por grande número de comissões, arquivado e desarquivado sucessivas vezes, e alterado profundamente por substitutivo,

---

<sup>73</sup> RIO DE JANEIRO. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer n. 02/15-RTAM-PG-2**. 09 mar 2015. p. 32. Nesse sentido, os artigos 3º e 11 da Lei Complementar Estadual nº 184/RJ, de 27 de dezembro de 2018.

<sup>74</sup> Segundo Marcela Oliveira Santos, “[a]té onde foi possível avaliar, a partir dos documentos disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional não dialogou explicitamente com o debate empreendido por ocasião dos julgamentos referidos [da ADI 1.842].” SANTOS, Marcela Oliveira. **Análise institucional: estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana**. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno (orgs). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 58

apresentado em 08/11/2013, pelo deputado Zezéu Ribeiro, relator do projeto. A elaboração desse substitutivo, vale mencionar, foi objeto de amplo debate: foram realizadas 04 audiências públicas na Câmara dos Deputados, além de 04 fóruns regionais, em São Paulo, Goiânia, Salvador e Florianópolis, e enfim, duas rodadas de reuniões técnicas com especialistas no assunto, de modo a consolidar o texto.

A Lei nº 13.089/2015 assenta-se, primordialmente, na competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, estipulada no artigo 21, XX, da Constituição Federal. Há também, no artigo 1º do Estatuto, menção a outros dispositivos que o fundamentariam, e que tratam da intervenção material da União em assuntos relevantes para a vida na metrópole – como saneamento, habitação, etc.

Essa lógica resultou em questionamentos quanto à constitucionalidade do Estatuto, por falta de fundamento expresso, na Constituição, para que a União interviesse especificamente na estruturação das regiões metropolitanas.<sup>75</sup> A princípio, porém, o Supremo Tribunal Federal rejeitou essa tese em 2019, na ADI 5.857/PA<sup>76</sup>, sob o fundamento da competência prevista no já mencionado artigo 21, XX, CF. Isso se deu, é verdade, após a revogação de algumas das suas normas mais “invasivas” (e inconstitucionais) pela superveniente Lei 13.683/2018.<sup>77</sup> De qualquer modo, ao que parece, o Estatuto da Metrópole já conta com a chancela do STF.

Em linhas gerais, e segundo se depreende da justificativa do projeto de lei que o originou<sup>78</sup>, o Estatuto da Metrópole pressupõe os avanços em matéria urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257); contudo, reconhece que aquele ato normativo contemplou sobretudo a escala municipal, sem agregar soluções à dimensão conjunta das aglomerações de cidades. Assim,

é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> RIO DE JANEIRO. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer n. 02/15-RTAM-PG-2**. 09 mar 2015. p. 35

<sup>76</sup> ADI 5.857/PA. Plenário. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Julgamento em 11/10/2019. Publicação em 28/10/2019. Nessa ação, ajuizada pelo Governador do Estado do Pará, figuraram como *amici curiae* outros 16 estados da federação, e o Distrito Federal.

<sup>77</sup> Foi o caso da imputação de improbidade administrativa aos agentes políticos estaduais que deixassem de cumprir determinados comandos presentes no Estatuto (arts. 20 e 21 da Lei 13.089).

<sup>78</sup> Justificativa que acompanhou o PL Nº 3460/2004. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em 1 set 2021.

<sup>79</sup> Loc. cit.

### 5.1. A região metropolitana como arranjo institucional metropolitano

Nesse contexto, o Estatuto teve a pretensão de disciplinar as “unidades territoriais urbanas”, gênero que, como já mencionado, abarca as instituições previstas no artigo 25, § 3º, da Constituição: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Na redação original do Estatuto, a região metropolitana seria uma aglomeração urbana que atendesse a certos requisitos técnicos, definidos pelo IBGE, que a qualificassem como metrópole:

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

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

(...)

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole. (redação original)

(...)

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;

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

Note-se, por relevante, que o Estatuto expressamente conceitua, em separado, região metropolitana e metrópole. Em linha com o que acima já se expôs, embora de forma não inteiramente explícita, a norma permite caracterizar, na ordem jurídica brasileira, a região metropolitana como sendo a expressão jurídico-administrativa - construção jurídica - da metrópole como realidade geográfica. Esta que origina o fenômeno, igualmente geográfico, das áreas metropolitanas, também conceituado pelo Estatuto. Tudo isso que, em conjunto, gera a demanda por articulação das funções públicas de interesse comum.

Observe-se, ainda, que a já mencionada Lei nº 13.683/2018, promulgada 3 anos depois do Estatuto, alterou o conceito de região metropolitana, adotando uma concepção formal, que reproduz o conteúdo já previsto na Constituição:

Art. 2º, VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (redação atual)

Com a nova redação conferida ao Estatuto da Metrópole, a Lei nº 13.683/2018 parece ter retirado a consistência do sistema originalmente pensado pelo legislador, na medida em que desassociou novamente a região metropolitana do conceito geográfico de metrópole à luz do IBGE.

Com efeito, houve originalmente, por parte do legislador do Estatuto da Metrópole, a preocupação de bem delimitar a figura da região metropolitana, e especialmente, de estabelecer critérios gerais para a sua formalização jurídico-institucional. Pretendeu-se, por isso, estipular requisitos fáticos mínimos para a sua instituição, de modo a reduzir o abismo existente entre os processos de metropolização real e o de metropolização institucional no país.

A partir dos anos 2000, começou-se a observar certo abuso na criação de novas regiões metropolitanas *via* lei complementar estadual. O problema foi se agravando no período em que o próprio Estatuto tramitava: novas regiões eram criadas sem qualquer substrato fático razoável, em termos quer de integração socioeconômica, quer de compartilhamento das necessidades públicas.

A razão para tanto está associada, primordialmente, à facilidade de acesso ao crédito oferecido pela União, que, segundo se relata, prometia favorecer municípios integrantes de regiões metropolitanas na destinação de recursos em programas de fomento.<sup>80</sup> Disso resultou a criação de dezenas de regiões metropolitanas no decorrer da década de 2010, muitas vezes deixando em segundo plano as verdadeiras finalidades desse instituto – resultando, como já visto, no fenômeno das “metrópoles de papel”.

Descontente com tal cenário, o legislador federal pretendeu impor limites à criação de novas regiões metropolitanas, condicionando-a à verificação de certos requisitos fáticos. Esse objetivo foi intensamente discutido nas audiências públicas durante o processo legislativo.<sup>81</sup> É por

---

<sup>80</sup> “Como visto na seção anterior, algumas RMs foram criadas nos anos 1990, mas foi no final dos anos 2000 – quando ser RM virou critério de programas federais com grandes vultos de recursos para infraestrutura – que o número de regiões no Brasil começou a crescer. Isso seria intensificado a partir de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida, resultando na ampliação do processo de institucionalização de novas RMs no país, sem que houvesse um critério claro para além do fato de que podiam ser criadas pelos governos estaduais.” COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno; TAVARES, Sara; BLANCO JÚNIOR, Cid. **Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas.** In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno (orgs). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 34.

<sup>81</sup> Disponíveis em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>>. Acesso em 1 set 2021. As audiências públicas atinentes ao Estatuto da Metrópole contaram com expositores muito qualificados, tanto na academia quanto na gestão pública. Contaram, ainda, com representantes dos diversos interesses políticos envolvidos na discussão a respeito da metropolização institucional brasileira – como ministros e secretários de Estado, prefeitos, e representantes da associação nacional de municípios.

isso que, na versão final do projeto, o conceito jurídico de região metropolitana acabou associado ao conceito geográfico de metrópole, a critério do IBGE, tal como já mencionado acima (art. 2º, V e VII – redação original).

Ao mesmo tempo, o artigo 5º, § 2º do Estatuto parecia vedar a criação de novas regiões metropolitanas que não observassem esse critério, estipulando que “[r]espeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito [do IBGE] estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º”.

A julgar pelos registros do processo legislativo, a intenção do legislador federal parece ter sido genuína, e também oportuna. De fato, causa estranheza a existência de setenta e quatro regiões metropolitanas, instituídas no plano jurídico-formal, enquanto o IBGE reconhece apenas quinze áreas metropolitanas no país.

Esse cenário acaba por distorcer o instituto da região metropolitana, tão importante para a dinâmica urbana atual, gerando inclusive a banalização dessa figura.<sup>82</sup> Como visto, à luz do critério geográfico adotado pelo IBGE, as metrópoles são as cabeças das redes econômicas e sociais em nível nacional; os elos finais do sistema urbano. Assim, os instrumentos jurídicos aqui discutidos devem servir ao tratamento das peculiaridades fáticas que resultam dessa condição. A maior parte das regiões metropolitanas hoje institucionalizadas no país, porém, carece de estrutura capaz de efetivar os seus princípios, e suas finalidades.<sup>83</sup>

Não obstante isso, a limitação pretendida na redação originária do Estatuto da Metrópole, nesse ponto, tinha mesmo constitucionalidade duvidosa. Especialmente, à luz do próprio artigo 25 § 3º da CF, que atribui aos Estados o juízo de criação da região metropolitana. Muito por essa razão, e de modo a extirpar as dúvidas a respeito da constitucionalidade, o Estatuto acabou alterado pela superveniente Lei nº 13.683/2018. No fim, como já dito, o conceito de região metropolitana, antes associado ao de metrópole, nos termos do IBGE, agora apenas reproduz o que diz a Constituição Federal a respeito, sem agregar mais critérios fáticos ou técnicos.

Nada impede, porém, que os Estados estipulem requisitos dessa natureza para a criação de novas regiões metropolitanas, ou para o ingresso de municípios naquelas já existentes, o que é

---

<sup>82</sup> CORDEIRO, E. C. **Da banalização das regiões metropolita ao Estatuto da Metrópole: será o fim das “metrópoles de papel”?** Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 23, n. 1, abr. 2019. p. 040-058.

<sup>83</sup> Um panorama do grau de desenvolvimento institucional de algumas das principais regiões metropolitanas institucionais brasileiras pode ser encontrado em INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília, 2018. E no portal <<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>>, que conta com dossiês sobre as principais regiões metropolitanas do país, e realiza acompanhamento do processo de construção e adequação das suas estruturas de governança.

desejável. E podem fazê-lo por meio de suas respectivas constituições, ou ainda, nas próprias leis complementares estaduais que instituírem as unidades urbanas.

É o que se vê na Constituição do Estado do São Paulo, cujo artigo 153 trata das unidades territoriais urbanas. O dispositivo estipula conceitos jurídicos indeterminados como “destacada expressão nacional”, “elevada densidade demográfica”, e “significativa conurbação”, que podem servir como limitadores à discricionariedade legislativa na criação de novas regiões metropolitanas.

Já no Rio de Janeiro, cogitou-se de uma emenda à Constituição do Estado, para alterar o seu artigo 75, com o objetivo de *“evitar que municípios ingressem na RM sem que, materialmente, tenham se dado os fenômenos geográficos que caracterizam uma região metropolitana (como a conurbação)”*. A proposta, porém, não vingou.<sup>84</sup> De resto, a maior parte das constituições estaduais não teve essa preocupação, limitando-se a reproduzir as exigências do texto da Constituição Federal.<sup>85</sup>

## 5.2. A *gestão plena* e a governança da região metropolitana

De volta ao Estatuto da Metrópole, e também no esforço de estimular a estruturação adequada das regiões metropolitanas, esse diploma criou o mecanismo da “gestão plena”. Trata-se de uma qualificação, conferida às regiões metropolitanas que cumpram determinados requisitos mínimos, reputados pelo legislador como os mais relevantes ao instituto. Observe-se o seu artigo 2º, III:

- III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:
- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
  - b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
  - c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

---

<sup>84</sup> A possibilidade é discutida em RIO DE JANEIRO. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer n. 02/15-RTAM-PG-2**. 09 mar 2015. p. 26/27.

<sup>85</sup> CORDEIRO, E. C. Op. cit.

A intenção do legislador foi viabilizar um mecanismo de sanção premial<sup>86</sup> para estimular o aprimoramento das regiões metropolitanas existentes. No artigo 14 do Estatuto, o apoio da união – que sempre foi um fator causador da proliferação dessas entidades - é limitado àquelas que possuam gestão plena.

Do dispositivo transcrito acima, destaca-se a previsão da estrutura de governança, tema extremamente importante para a construção da dinâmica metropolitana, e que será abordado a seguir em seus aspectos essenciais.

De todas as finalidades buscadas no curso do processo legislativo do Estatuto da MetrÓpole, a que ficou mais marcante, no produto final, foi a de parametrizar os sistemas de governança metropolitana. Como já mencionado, é nas estruturas de governança da região metropolitana que se concretiza, de um lado, a distribuição de poder entre os entes federativos envolvidos, e de outro, a deliberação pública e democrática acerca dos rumos da metrÓpole. Nas palavras de José Longo Filho:

Assim, a governança interfederativa é o locus em que a comunidade metropolitana se reconhece e se encontra para deliberar sobre os assuntos e questões relativas a essa comunidade. É uma parceria de direito público, pois o conjunto de obrigações é mais amplo, uma vez que as obrigações são perante a comunidade. Os princípios e diretrizes específicas para a governança interfederativa devem ser compreendidos no âmbito desse contexto de parceria, pacto federativo.<sup>87</sup>

A governança adequada é essencial à incorporação da dimensão metropolitana no direito público brasileiro, e à concretização do direito à metrÓpole no país. Daí que o Estatuto tenha se dedicado intensamente ao tema, nos seus artigos 6º (princípios); 7º (diretrizes específicas); e 7ª – A (diretrizes quanto às funções públicas de interesse comum).

Essa disciplina encontra respaldo, também, na ADI 1.842. Nesse julgamento, muito além de apenas decidir a titularidade de serviços públicos, o Supremo Tribunal Federal norteou a dinâmica da interação entre os entes federativos que compõem a região metropolitana. Em que pese não terem dialogado entre si, os marcos legal e jurisprudencial parecem convergir nos temas mais relevantes, que serão analisados brevemente a seguir.

O primeiro deles é o grande ponto de tensão na dinâmica institucional metropolitana: a prevalência do interesse comum sobre o local, *versus* a autonomia dos entes da federação. Com

---

<sup>86</sup> LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3988>>. Acesso em: 23 set. 2021. p. 104.

<sup>87</sup> LONGO FILHO, Fernando José. Op. Cit.

efeito, o propósito da integração em região metropolitana é prestigiar soluções em favor do interesse comum, diante de uma realidade urbana unificada. Portanto, não é viável que interesses peculiares a determinados componentes inviabilizem a tutela do interesse afeto ao todo.<sup>88</sup>

Assim, o ambiente metropolitano impõe que a autonomia federativa seja reinterpretada, e “*ampliada em sua complexidade*”<sup>89</sup>. Nesse sentido, José Vicente Santos de Mendonça ressalta que a região metropolitana não suprime a autonomia dos entes federativos - antes a reforça, mediante uma prestação mais efetiva e racional das funções públicas de interesse comum.<sup>90</sup> Daí que o Supremo Tribunal Federal tenha concluído que *o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal*.<sup>91</sup>

Mesmo assim, ainda que não haja incompatibilidade, a autonomia municipal acaba por impor limites à prevalência do interesse comum, e condicionamentos à governança metropolitana. Especialmente, assegurando a participação de todos os entes federativos nas suas decisões.

Isso, aliás, conduz a outro princípio estipulado no Estatuto da MetrÓpole: o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado (art. 6, II; e 7º-A, II). Como visto, é o poder e influência nas decisões afetas ao interesse comum que legitima a atuação da região metropolitana em face dos entes que a compõem. Assim, a eles deve ser assegurada efetiva participação nos processos de deliberação e gestão das funções públicas de interesse comum, que transcorrem nas suas estruturas de governança.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, essa participação não precisa ser paritária – ressalva que é essencial para a construção de mecanismos de governança adaptados às peculiaridades locais. Porém, é necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente, para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Constou da ementa da ADI 1.842 que “[o] interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.”

<sup>89</sup> ALVES, Alaôr Caffé. Op. cit.

<sup>90</sup> Manifestação verbal em palestra sobre o assunto na Escola Superior de Advocacia Pública da PGE/RJ. Disponível em <[https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search/107224?exp=regi%C3%A3o%20metropolitana&exp\\_default=%5E\(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO%2BPER%2FTIPO%2BFAS%2FTIPO%2BBDS%2FAR EACON\)\\*](https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search/107224?exp=regi%C3%A3o%20metropolitana&exp_default=%5E(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO%2BPER%2FTIPO%2BFAS%2FTIPO%2BBDS%2FAR EACON)*)>

<sup>91</sup> ADI 1.842/RJ. Ementa.

<sup>92</sup> Loc. cit.

Vale mencionar, ainda entre os princípios, a exigência de “sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas” (art. 7º, III), que pretende racionalizar os indispensáveis mecanismos de financiamento da estrutura e das atividades desempenhadas pelas regiões metropolitanas. Segundo Marco Aurélio Costa, pesquisador do IPEA:

Nas áreas metropolitanas, o financiamento é o nó górdio do desenvolvimento urbano-metropolitano. Os recursos demandados para a disponibilização de infraestrutura urbana e para habitação são vultosos. No caso da infraestrutura, a depender de seu perfil, sua disponibilização no território irá ampliar ou reduzir as possibilidades de geração de mais-valia associada à produção do espaço e poderá implicar a conformação de territórios urbanos marcados pela segregação socioespacial, a depender das características das políticas urbanas e da política habitacional.<sup>93</sup>

Trata-se, portanto, de questão essencial às finalidades da própria região metropolitana - e que envolve discussões relevantes no campo das finanças públicas, especialmente no seu aspecto tributário.<sup>94</sup> Envolve, também, mecanismos elaborados de aportes de recurso, por parte das unidades federativas englobadas pela região metropolitana. E ainda, debates políticos amplos, a respeito das prioridades na aplicação desses recursos em face da precariedade socioespacial.

Note-se que a existência de sistema integrado de alocação de recursos é condição para o *status* de gestão plena (arts. 2º, III, e 8º, IV do Estatuto) e, portanto, para a obtenção de apoio da União para a governança metropolitana. Em geral, nas regiões metropolitanas Brasil afora, isso se concretiza mediante um fundo estadual, muito embora tenha se constatado que, em muitas delas, esse fundo não existe ou não é operante.<sup>95</sup>

Um último princípio a ser mencionado parte do ponto de vista do cidadão - sujeito da vivência metropolitana. Nesse sentido, e em consonância com a formulação já exposta do direito

---

<sup>93</sup> COSTA, Marco Aurélio. **Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas**. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno (orgs). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 137.

<sup>94</sup> Para uma análise da disparidade entre municípios no aspecto fiscal, baseada na distribuição das receitas entre os entes federativos, cf. FURTADO, Bernardo Alves; Mation, Lucas Ferreira; Monasterio, Leonardo. **Fatos estilizados das finanças públicas municipais metropolitanas entre 2000 e 2010**. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro Henrique; FRANÇA, Karla Cristina Baptista de (ed). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013.

<sup>95</sup> COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno; TAVARES, Sara; BLANCO JÚNIOR, Cid. **Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrÓpole: dois balanços, suas expectativas e incertezas**. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno (orgs). *Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. Brasília: IPEA, 2018.

à metrópole, o Estatuto assegura a gestão democrática da cidade (art. 6º, V). O princípio se reflete, inclusive, na exigência de participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão (artigo 7º, V; e 8º, II).

A ideia, encampada pelo Estatuto, é promover a legitimação popular da entidade metropolitana. Isso está intimamente relacionado à dimensão participativa do direito à metrópole: cuida-se da tomada de posição, por parte do sujeito metropolitano, na definição dos rumos da sua comunidade. Obviamente, que essa legitimação não se dá de forma automática. Será necessário um efetivo e aberto funcionamento da governança metropolitana, para que se produza algum nível de engajamento da população.

## **6. O DIREITO DA METRÓPOLE BRASILEIRO EM CONSTRUÇÃO**

Percorrida a evolução, nos últimos cinquenta e poucos anos, da dimensão jurídica das metrópoles no Brasil, percebe-se algum avanço. Partiu-se de uma perspectiva burocrática, centralizadora e autoritária, prevalente do final dos anos sessenta até a Constituição de 1988, para a busca de um modelo mais horizontal de compartilhamento das *funções de interesse comum*.

Depois de um período tumultuado, marcado pelo conflito e judicialização em torno da matéria, a disciplina jurídica da metrópole atingiu certo grau de estabilidade e segurança. Hoje, sustenta-se em um complexo normativo que envolve leis estaduais, decisões judiciais paradigmáticas, e uma relativamente nova lei federal. Nesse contexto, a edição do Estatuto da Metrópole em 2015 incorpora uma perspectiva mais democrática, ainda que muito tímida, para a gestão e organização das metrópoles brasileiras.

As boas intenções do legislador, contudo, ainda são insuficientes rumo a um efetivo *direito à metrópole* no país.

Com efeito, a leitura do Estatuto da Metrópole – como dos demais marcos normativos mencionados – revela uma preocupação muito maior com o aspecto organizacional e com a governança das regiões metropolitanas, do que efetivamente com os desafios da cidadania nesses espaços. São normas que buscaram criar um modelo de gestão metropolitana que funcionasse – o que, é certo, foi um avanço que não se tinha atingido até então.

Mesmo assim, limitar a disciplina do direito à metrópole ao plano da governança, sem se ocupar diretamente dos desafios da cidadania, significa deixar de lado as suas finalidades mais

concretas e atuais. Assim, a dimensão humana das metrópoles, sob a ótica espacial, cultural e ecológica, é a grande ausente do Estatuto da Metrópole.

Ademais, como demonstram Ferro e Saleme<sup>96</sup>, até mesmo a viabilidade e efetividade da gestão metropolitana encontram-se em xeque. Isso decorre da fragmentação de poder político, da baixa cooperação entre os entes federativos, da escassez e da disputa por recursos, da ausência de capacidade normativa, entre outras dificuldades para que o modelo metropolitano brasileiro possa realmente funcionar.

Portanto, a grande questão a que se pretende responder aqui é: como superar a fragilidade institucional das regiões metropolitanas se a fragmentação do poder e a complexidade de governar as respectivas regiões fazem parte historicamente do cenário político brasileiro, marcado por uma política bem compartimentada e de difícil integração entre os entes federativos<sup>97</sup>

Em síntese, no Brasil, o *direito da metrópole* – dimensão normativa – continua longe de atender as demandas do *direito à metrópole* – dimensão político-sociológica.

Entre seus principais obstáculos, encontram-se práticas políticas renitentes de isolacionismo, e de compartimentalização do exercício do poder, incompatíveis com a sua necessária integração no ambiente metropolitano. Outro obstáculo é a ausência, no plano normativo, de enfrentamento das questões da cidadania democrática metropolitana – omissão que, aliás, torna-se ainda mais grave diante do contínuo processo de metropolização brasileiro, ainda, ao que parece, não saturado.

Ao direito cabe acompanhar os movimentos geográficos, e prover a sociedade com ferramentas que atendam às necessidades das aglomerações urbanas. Além dos problemas que lhes são próprios, as dinâmicas metropolitanas potencializam outros tantos inerentes às sociedades contemporâneas: questões ambientais, de justiça urbana. São todos urgentes, e todos em crescimento, diante de uma metropolização expansionista.

Portanto, como corolário do direito da cidade, o direito da metrópole não deve apenas cuidar do funcionamento das estruturas metropolitanas, mas zelar para que se desenvolvam metrópoles *justas, eficientes e sustentáveis*. Metrópoles que sejam para todos – para seus centros

---

<sup>96</sup> FERRO, R. R.; SALEME, E. R. A fragmentação do poder e a complexidade de governar nas regiões metropolitanas. Cit., p. 15: “Percebe-se também falta de maturidade política para lidar com o fenômeno metropolitano quando o ente de maior capacidade financeira entra em conflito político por ter de contribuir com investimentos mais vultosos para tratar de determinadas FPICs em detrimento daquele de menor capacidade, uma vez que esse fato é comum no formato de governança estabelecido pelo Estatuto, ao fomentar a solidariedade e a cooperação para obter maior eficiência (OLIVEIRA, 2015, p. 642).”

<sup>97</sup> Idem, p. 7.

e para as suas periferias, onipresentes entre as metrópoles brasileiras – e nas quais seja democratizado o acesso a serviços de qualidade, espaços coletivos e bens culturais.

A dimensão normativa - como projeção jurídica das grandes reivindicações sociais, condensadas em um *direito à metrópole* - tem um papel fundamental a exercer nesse esforço. Como se viu, ainda há muito trabalho pela frente.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, set. 1998, edição especial em comemoração aos 10 anos da Constituição Federal. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revista/spge/revista/tes1.htm>>. Acesso em 02 out. 2021.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia Becalli. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, M. A; MAGALHÃES, M. T. Q; FAVARÃO, C. B. (Orgs). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018, p. 29-44. Disponível em : <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>. Acesso em 02 out 2021.

BARROSO, Luis Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, p. 255- 270, jan./mar. 2002. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496885/RIL153.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 1º out. 2021

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas da audiência pública – reunião nº 1419/13, de 17/09/2013**: comissão especial para elaboração do PL. 3460/04 (Estatuto da Metrópole). Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>>. Acesso em 1 set. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas da audiência pública – reunião nº 1489/13, de 24/09/2013**: comissão especial para elaboração do PL. 3460/04 (Estatuto da Metrópole). Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>>. Acesso em 1 set. 2021.

CASTELLO BRANCO, Maria Luisa; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; NADALIN, Vanessa Grapriotti. **Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970**. Brasília: Ipea, 2013.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento: em busca de uma delimitação conceitual**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2020 (Texto para discussão n.º 273). Disponível em [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 13 de abr. de 2020.

CORDEIRO, E. C. **Da banalização das regiões metropolita ao Estatuto da Metrópole: será o fim das “metrópoles de papel”?** Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 23, n. 1, abr. 2019.

COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B.; TAVARES, S.; BLANCO JUNIOR, C. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. v.4. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-54. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs>. Acesso em 28 de set. 2021.

COSTES, Laurence. Le Droit à la ville de Henri Lefebvre: quel héritage politique et scientifique ? **Espaces et sociétés**, 2010, 1-2 (n° 140-141), p. 177 à 191. Disponível em <http://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=https%3A%2F%2Fwww.cairn.info%2Frevue-espaces-et-societes-2010-1-page-177.html>. Acesso em 02 out 2021.

CUNNINGHAM, David. Spacing abstraction: capitalism, law and the metropolis. **Griffith Law Review**, 17 (2). pp. 454-469, 2008. Disponível em [https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/444e2e66e6143af6e75925ab609e2b7267630276e1af91974f3ca71943f236ad/984666/Cunningham\\_2008\\_as\\_published.pdf](https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/444e2e66e6143af6e75925ab609e2b7267630276e1af91974f3ca71943f236ad/984666/Cunningham_2008_as_published.pdf). Acesso em 02 out 2021.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Subsídios para criação imediata de entidades metropolitanas**. Revista de Direito Público, v. 3, n. 12, p. 309-311., abr. jun 1970.

DEMAZIÈRE, Christophe; ERDI Gülçin; GALHARDO, Jacques; GAUDIN, Olivier. 50 ans après: actualités du droit à la ville d’Henri Lefebvre. **Métropolitiques**, 5 décembre 2018. Disponível em: <https://metropolitiques.eu/50-ans-apres-actualites-du-droit-a-la-ville-d-Henri-Lefebvre.html>. Acesso em 02 out. 2021.

FERRO, R. R.; SALEME, E. R. A fragmentação do poder e a complexidade de governar nas regiões metropolitanas. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. v. 22, E202012, 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6063/5300>. Acesso em 28 set. 2021.

FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro Henrique; FRANÇA, Karla Cristina Baptista de (ed). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

GOMÁ, Ricard. Del derecho a la ciudad al derecho a la metrópoli. Barcelona: Metròpolis, Núm. 111, abril 2019. Disponível em: <https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/del-derecho-la-ciudad-al-derecho-la-metropoli>. Acesso em 28 set. 2021

GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: Bushatski, 1974.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana. a persistência de processos "insustentáveis". **São Paulo em perspectiva**, vol.15, no.1, São Paulo, Jan./Mar. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100003)>. Acesso em 06 out de 2019.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Piauí**, edição 82, julho de 2013. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/edicao/82/>. Acesso em 02 out de 2021.

HOTZ, Eduardo Fontes. A organização metropolitana pós constituição de 1988. **São Paulo Em Perspectiva**, Vol. 14, nº 4, São Paulo, out/dez 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200000400010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200000400010)

**IBGE DIVILGA as estimativas da população dos municípios para 2021.** Agência IBGE notícias, 27/08/2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em 06 de out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Regiões de influência das cidades: 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf> . Acesso em 20 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico: 1940-2010.**

Disponível em <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 30 ago. 2021.

INSTITUTO PÓLIS. **O que é direito à cidade?** 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em 02 out. 2021.

LECOQ, Matthias. Le droit à la ville : un concept émancipateur? **Métropolitiques**, 16 décembre 2019. Disponível em: <https://metropolitiques.eu/Le-droit-a-la-ville-un-concept-emancipateur.html>. Acesso em 02 out. 2021.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança.**

1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em:

<<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3988>>. Acesso em: 23 set. 2021.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno (orgs). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole.** Brasília: IPEA, 2018.

MODESTO, Paulo. **Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão.** Revista Colunistas de Direito do Estado, 25 de janeiro de 2016.

Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>> Acesso em 1º out. 2021

MORAES, Sergio Torres; GUARDA, Antonio; ZACCHI, Gabriela Stein. **A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o estatuto da metrópole.** Geosul, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018. Disponível em <http://dx.doi.org/10.5007/2177-5230.2018v33n67p38>. Acesso em 20 jul. 2020.

MORAIS, Efrain. Município, o Grande Ausente na Política Brasileira. Uma Contextualização História. **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois.** Vol. 2. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/municipio-o-grande-ausente-na-politica-brasileira.-uma-contextualizacao-historica>. Acesso em 20 jul. 2020.

OHM, Brian W., Is There a Law of Regional Planning? (May 24, 2017). **Belmont Law Review**, Vol. 4, p. 35 (2017), Belmont University College of Law Research Paper No. 2017-16, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2973361> Acesso em 21 ago. 2021.

**PAÍS tem três novas metrópoles: Vitória, Florianópolis e Campinas.** Valor Online, 25 jun. 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/25/pais-tem-tres-novas-metropoles-vitoria-florianopolis-e-campinas.ghtml>> Acesso em 20 jul 2021.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer n. 02/15-RTAM-PG-2.** 09 mar 2015.

ROSSBACH, Anacláudia; KLINTOWITZ, Danielle; ROYER, Luciana; SCHMIDT, Luiza; e UEMURA, Margareth. Prólogo. *In:* MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole.** v.4. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-54. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs>. Acesso em 28 de set. 2021.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Paulo Rogerio de Freitas Silva. A Regionalização como expressão do livre arbítrio nas institucionalizações das regiões metropolitanas do Estado de Alagoas. **Revista de Geografia (Recife)** V. 34, No. 2, 2017

SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. **Regiões metropolitanas e serviços públicos de interesse comum.** Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro – APERJ, Rio de Janeiro, v. 19, 2008. Disponível em [https://pge.rj.gov.br/comum/code/Mostrar\\_Arquivo.php?C=MTQ0MQ%2C%2C](https://pge.rj.gov.br/comum/code/Mostrar_Arquivo.php?C=MTQ0MQ%2C%2C). Acesso em 02. out. 2021.

VIE PUBLIQUE. Republique Française. **Qu'est-ce qu'une métropole?** Fiche thématique. 02 mars 2021. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20129-quest-ce-quune-metropole>. Acesso em 02 out 2021.

UN-HABITAT. **Estado Global de las MetrÓpolis 2020 – Folleto de Datos Poblaciones.** Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm\\_-\\_folleto\\_de\\_datos\\_poblacionales\\_2020\\_0.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folleto_de_datos_poblacionales_2020_0.pdf). Acesso em 06 de out 2021.

**Trabalho enviado em 28 de setembro de 2021**

**Aceito em 28 de outubro de 2021**