

## NOTA TÉCNICA N° 0029/2013<sup>1</sup>

Brasília, 16 de setembro de 2013.

---

**ÁREA:** HABITAÇÃO

**TÍTULO:** PL 3460/2004

**REFERÊNCIA(S):** “Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências (cria o "Estatuto da MetrÓpole)”

---

**TÍTULO:** A tentativa de um marco regulatório para a cooperação nos territÓrios metropolitanos- O Estatuto da MetrÓpole

---

### 1. Introdução

A Confederação Nacional de MunicÍpios (CNM) apresenta nesta nota tÉcnica algumas contribuiçÓes em relaçaÓ ao projeto de Lei n° 3.460/2004, que visa instituir o Estatuto da MetrÓpole. A entidade se manifesta sobre a questÓo metropolitana a partir da cooperaçaÓ intermunicipal, levando em consideraçaÓ as distintas dinâmicas econÔmicas, a depender do papel que o MunicÍpio ocupe na rede urbana brasileira e, tambÉm, dos distintos graus de integraçaÓ do MunicÍpio no aglomerado metropolitano.

### 2. O contexto das RegiÓes Metropolitanas

As regiÓes metropolitanas brasileiras desempenham papel de destaque no cenÁrio nacional. De um lado, elas concentram a maioria da populaçaÓ brasileira e aglomeram o potencial de riqueza, competitividade e inovaçaÓ econÔmica, e, por outro, concentram a

---

<sup>1</sup> Publicada como Nota TÉcnica n° 0029/2013

maioria dos domicílios em aglomerados subnormais e os mais graves problemas urbanos, tais como déficit habitacional, violência, desemprego, mobilidade urbana entre outros. Pela sua importância, são necessárias estratégias e a promoção de políticas públicas interfederativas para subsidiar ações de planejamento eficientes e efetivas.

Sabe-se que no Brasil a temática metropolitana passou por significativas transformações em relação ao marco legal. A Constituição Federal de 1967, no art. 157, § 10, dispõe:

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. (BRASIL, 1967).

Ainda que a Constituição seja de 1967, somente no ano de 1973, com a regulamentação da Lei Complementar Federal nº 14, foram instituídas, pela União, as oito primeiras regiões metropolitanas, quais sejam: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Já no ano de 1974, a Lei Complementar Federal nº 20 regulamentou a criação da região metropolitana do Rio de Janeiro. Vale dizer que, nesse período, o Ente municipal não integrava a Federação como ente autônomo.

Nesse período, a execução da política urbana era fortemente centralizada pela União. Nossa história era marcada pelas formas autoritárias e padronizadas de execução e gestão das políticas urbanas, sobretudo em relação às formas padronizadas de gestão das regiões metropolitanas, que não consideravam as especificidades regionais e locais.

A década de 1980 anunciava novas nuances, colocando em xeque a estrutura político-econômica do regime militar. Diante da nova conjuntura das estruturas macroeconômicas na esfera global e do reatamento no território brasileiro, houve grandes transformações no pacto federativo. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) relata tais nuances no livro *Município: palco da vida*:

Nos anos 1980, conforme o regime perdia apoio e era cada vez mais questionado, tentava apoiar-se nas lideranças locais e estaduais. Dessa maneira, os Estados e Municípios fortaleceram-se, especialmente porque nesse momento o movimento municipalista já estava organizado e contava com militantes atuantes no cenário político. (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 62).

A luta histórica das entidades municipalistas e a aprovação da Constituição Cidadã de 1988 alçaram o Município como um ente autônomo da Federação. A instituição das regiões metropolitanas passou a ser competência exclusiva dos Estados. Conforme disposto no art. 25, § 3º:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, cada Unidade da Federação (Estado-membro) adotou critérios, nem sempre homogêneos, para a institucionalização das regiões metropolitanas e para a definição das funções públicas de interesse comum. Para diversos pesquisadores e institutos<sup>2</sup> de pesquisa foi constatada a ausência de diretrizes técnicas nacionais e estaduais no que tange à utilização dos critérios explicitados nas legislações estaduais para a instituição das regiões metropolitanas e mecanismos de gestão, e, por conseguinte, fragilizou as tratativas para o enfrentamento de problemas urbanos comuns.

Com base no levantamento realizado pelo IPEA relativo a agosto de 2012, foi constatada a existência de 54 Regiões Metropolitanas no Brasil, além de três regiões integradas de desenvolvimento (Rides). São 836 municípios inclusos nas regiões metropolitanas e 45 municípios nas RIDE's. Em termos de distribuição regional, temos a seguinte configuração: na macrorregião Norte existem 7 regiões metropolitanas totalizando 25 municípios, na macrorregião Nordeste existe 22 RMs totalizando 263 municípios, na macrorregião Sudeste existem 10 RMs totalizando 203 municípios, 3 RMs na macrorregião do Centro-Oeste totalizando 44 municípios e por fim, 17 RMs na macrorregião sul, totalizando 214 municípios. (FURTADO; KRAUSE; FRANÇA, 2013; Observatório das Metrôpoles, 2012).

Desse universo de 54 RMs, não existem critérios homogêneos que viabilizem estudos comparados e também são duvidosas as funções e características metropolitanas atribuídas a tais recortes e funções públicas de interesse comum, o que dificulta a

---

<sup>2</sup> A esse respeito consultar Pinto, 2009; Castello Branco et al (2013).

promoção de políticas públicas e ações integradas na esfera metropolitana. O caso *sui generis*, **até o momento**, o Estado de Santa Catarina dividiu grande parte do seu território em regiões metropolitanas, logo 194 dos 263 Municípios foram incorporados às do Estado foram incorporado às RMs de forma compulsória.

A CNM, como entidade Municipalista, defende a necessidade de coordenação e cooperação para o fortalecimento dos governos locais e a promoção de economias de escalas, sobretudo em bases horizontais alinhavadas às teorias *bottom-up* (de baixo para cima).

Destarte, qualquer proposta para o enfrentamento dos problemas metropolitanos deve levar em consideração que o Ente municipal, ao conquistar a autonomia conforme expressa a Constituição Federal de 1988, assumiu uma série de responsabilidades até então alçadas aos demais entes da Federação. Com isso, o Ente municipal conquistou poder decisório e de competência, destacamos, as competências municipais relativas ao uso e à ocupação do solo. No entanto, as competências alçadas ao Ente municipal não foram acompanhadas da descentralização plena dos recursos financeiros por parte da União, o que dificulta o exercício da gestão local.

### **3 . O contexto do PL 3.460/2004**

Para a CNM, o debate sobre a questão metropolitana, quase sempre, se mostra frágil em relação à problemática metropolitana dos pequenos municípios inclusos em regiões metropolitanas. Esses municípios majoritariamente estão em posição de dependência em relação aos grandes municípios ou ao Município-polo e possuem grandes dificuldades em pactuar estratégias cooperativas diante das distintas realidades urbanas, peso político, econômico e a capacidade administrativa. A relação nem sempre é cooperativa, razão por que se fazem necessários arranjos cooperativos intermunicipais plurais e que reconheçam as distintas realidades dos municípios que integram as regiões metropolitanas.

No ano de 2004 foi apresentado, à Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 3.460, denominado Estatuto da MetrÓpole, que visa ao estabelecimento de diretrizes e normas para a promoção de ações interfederativas nos espaços metropolitanos. O Projeto de Lei

foi apresentado pelo deputado federal Walter Feldman, com o objetivo de estabelecer um marco legal para a problemática metropolitana.

No ano de 2012 foi instalada uma comissão especial para analisar a viabilidade do projeto. Integra esta comissão especial o deputado federal Zezéu Ribeiro, responsável pela relatoria do projeto de lei. A finalização da relatoria está prevista para o mês de outubro deste ano, com previsão para a divulgação do relatório na 5ª Conferência Nacional das Cidades, cujo tema principal da conferência versa sobre a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A comissão especial que acompanha o projeto, para ter subsídios dos gestores estaduais e municipais, está organizando audiências públicas<sup>3</sup> em todos os Estados e no Distrito Federal. As audiências públicas têm a finalidade de identificar distintas realidades metropolitanas e incorporar as propostas dos gestores estaduais e municipais, para que o estabelecimento das futuras normas esteja alinhado com a diversidade do fenômeno metropolitano.

A principal proposta do projeto de lei é o estabelecimento de um marco legal para que as políticas públicas, para fins metropolitanos, possam responder às necessidades dos municípios incluídos nas unidades urbanas metropolitanas.

#### **4. Os objetivos do Projeto de Lei**

O Projeto de Lei propõe o estabelecimento de diretrizes para a execução da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU) e apresenta a proposta de criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

Os principais pontos do Projeto de Lei são:

- os fundamentos e objetivos da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano;
- a conceituação das Unidades Regionais Urbanas, suas identificações, classificações e a atualização periódica desses dados;
- as diretrizes gerais da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano;
- os instrumentos desta Política;

---

<sup>3</sup> A esse respeito consultar: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-3460-04-cria-o-estatuto-da-metropole>>

- os fundamentos e objetivos gerais do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas;
- a composição do sistema e a caracterização de seus elementos componentes.

Para maior clareza da atuação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU), estão expressos, no projeto de lei, critérios para uma nova regionalização das unidades urbanas, para melhor apreensão do fenômeno metropolitano no Brasil. Assim, de acordo com o proponente, os critérios e porcentagens expressos no projeto viabilizariam ações mais eficientes.

Os tipos de Unidades Regionais Urbanas, expressas no projeto de lei, são:

- Regiões Metropolitanas (RMs);
- Aglomerações Urbanas (AU);
- Microrregiões (MR);
- Regiões Integradas de Desenvolvimento Regional (Rides) nas suas diferentes possibilidades de instituição.

O projeto tem proporcionado um amplo debate sobre a problemática metropolitana brasileira e apontado as graves fragilidades de cooperação interfederativa. Embora a proposta central do projeto de lei estimule a cooperação na escala metropolitana, a CNM aponta a necessidade de aperfeiçoamento técnico, econômico e interfederativo, sobretudo no que tange ao exercício compartilhado das funções públicas de interesse comum, haja vista as competências do Ente municipal.

### **5. As fragilidades do Projeto de Lei na visão da CNM**

Os gestores e especialistas em política urbana têm apontado importantes lacunas no que tange à proposta do projeto de lei, ora apontando a necessidade de ajustes, ora optando pela apreciação de outro projeto mais adequado para tratar o tema.

As principais críticas se referem à tentativa do estabelecimento de um marco legal para o enfrentamento dos problemas metropolitanos dissociado da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).



A Confederação Nacional de Municípios (CNM) identificou disparidades na proposta do projeto de lei, por exemplo, na falta de clareza e sobreposições na atuação das políticas regionais e das políticas metropolitanas. Para a CNM, há necessidade de diferenciações do tratamento dos problemas socioeconômicos que necessitam de uma intervenção regional, em relação aos problemas eminentemente urbanos, neste caso, metropolitanos. Embora exista interface entre as escalas urbano-regional, sabe-se da necessidade de melhor caracterização do fenômeno metropolitano, para que as ações não se apresentem sobrepostas e desarticuladas.

Para a entidade, se faz necessário integrar ao debate do Estatuto da MetrÓpole as estratégias em andamento advindas da revisão da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que contempla as Rides e os municípios integrantes de regiões metropolitanas, evitando, assim, sobreposições e propostas fragmentadas. A assertiva de Moura e Firkowski (2008, p. 3) corrobora com o posicionamento da CNM:

O Projeto introduz os fundamentos da PNPRU entendendo a dimensão regional-urbana entendida [sic] como aquela que diz respeito ao exercício das funções públicas de interesse comum e circunscrita ao território das unidades regionais-urbanas. É uma compreensão restrita, já que a natureza urbano-regional não se restringe ao exercício dessas funções, mas sustenta toda uma série de relações regionais, cujo universo é abrangente e se estende sobre um espaço que transcende os limites de sua configuração mais adensada. A dimensão regional-urbana é uma nova dimensão da vida cotidiana e da sociedade contemporânea e deve ser compreendida como tal, bem como devem ser considerados todos os desdobramentos resultantes de tal compreensão.

A Confederação Nacional de Municípios é contra a proposta de critérios e porcentagens explicitados no projeto de lei, qual seja, de caracterizar e qualificar o fenômeno metropolitano a partir da dicotomização dos municípios em dois grandes grupos: os que deveriam ser incorporados pela política; e os excluídos da política.

A entidade Municipalista entende que os dispositivos técnicos para a conceituação e delimitação das unidades urbanas que constam no PL 3460/2004 são frágeis e se concentram, exclusivamente, em critérios populacionais e de densidade.

No que tange aos dispositivos relacionados aos critérios, é urgente uma revisão, haja vista que no art. 6, § I do projeto de lei é explicitado que ao menos um Município precisa ter “um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da população nacional”. Se considerarmos esse critério, exclusivamente, São Paulo atenderia a tal disposição e estaria integrado à região metropolitana, sendo que os demais Municípios estariam excluídos e não pertenceriam a regiões metropolitanas.

Destarte, as atuais regiões metropolitanas foram e continuam sendo criadas sem critérios que possibilitem a comparação e a proposição de normas, diretrizes gerais e critérios técnicos, constantes do Projeto de Lei 3.460, o que acaba reproduzindo, em certa medida, as dicotomias históricas.

## **6. Posição da Entidade**

Em linhas gerais, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) recomenda a ampliação do diálogo da temática metropolitana com os Municípios, haja vista que os próprios estudos universitários e dos institutos de pesquisas governamentais e não governamentais nem sempre consideram as proposições do Ente municipal. Ao contrário, em sua maioria os debates apontam a necessidade de uma intervenção da União sem aprofundar e questionar a forma de adesão compulsória do Ente Municipal em tais arranjos, reproduzindo os moldes dos anos 1970, que para a CNM se mostrou extremamente improdutivo.

Para a entidade, qualquer proposta de projeto de lei ou política que não esteja alinhavada aos interesses municipais se mostra ineficaz.

A CNM entende a emergência de estratégias para o enfrentamento da precarização urbana nos espaços metropolitanos, mas afirma que tais estratégias devem ser articuladas na esfera macro da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e que induza à



cooperação intermunicipal. O Ente municipal nesse debate não pode ser alçado a mero executor de diretrizes e programas gestados na esfera da União e Estadual.

A CNM manifesta a necessidade de elaboração de propostas interfederativas visando contemplar diversos formatos de arranjos para o enfrentamento dos problemas urbanos que demandem cooperação. Os problemas urbanos pela sua pluralidade, e complexidade não estão circunscritos, exclusivamente, pela delimitação de regiões metropolitanas.

[...] a complexidade urbana contemporânea não se resume à problemática metropolitana, muito embora esta seja, sem dúvida, sua expressão máxima, e que as espacialidades concentradoras são cada vez mais frequentes e podem ser encontradas de norte a sul do país. (FIRKOWSKI, 2013, p. 41).

Nesse sentido, a entidade defende propostas que avancem em proposição de critérios a partir de níveis escalares. Desse modo, ter-se-ia uma gradação da complexidade dos problemas urbanos e formas plurais de enfrentamento do problema, tendo em vista as distintas realidades urbanas, o que agregaria todos os Municípios da Federação.

Qualquer tentativa de articulação institucional para o enfrentamento dos problemas metropolitanos deve incorporar e priorizar as articulações gestadas na esfera local que são plurais, como, por exemplo, associações de municípios, consórcios, em suas diferentes modalidades, entre outras.

Sabe-se do esforço e de alguns avanços na escala da União no que tange a mecanismos de cooperação interfederativa e ampliação dos espaços de diálogos. Porém, os mecanismos não se consolidaram em tratativas no que tange à proposição de instrumentos, mecanismos e, sobretudo, financiamento que viabilizasse uma melhor articulação interfederativa.

Há enorme carência de espaços efetivos de diálogos entre os entes da Federação. E, quando são criados, via de regra, por sistemas nacionais – como, por exemplo, da habitação, do saneamento, entre outros –, não são priorizados na estrutura da política macroeconômica e no planejamento nacional.

De fato, o nosso problema é muito mais profundo, para se avançar na consolidação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano efetiva, haja vista o descasamento entre a esfera macroeconômica e seu planejamento imediatista e a emergência de uma política a longo prazo para o ordenar do território.

Há lacunas históricas de incentivo à cooperação interfederativa, sobretudo no que tange à governança dos arranjos e ao financiamento. O debate, por sua vez, limita-se a considerar a emergência da cooperação e o partilhamento do exercício de competência, em sua maioria, reconhecidos constitucionalmente ao Ente municipal. Seu exercício, ao ser partilhado com o Estado-membro, supostamente poderia melhorar a escala da oferta e a prestação dos serviços públicos comuns. O fato é que não temos conhecimento de diagnóstico aprofundado das experiências em andamento do modelo vigente de eficiência, eficácia e quiza efetividade da cooperação neste desenho imposto ao ente Municipal.

Para a CNM é preocupante a condução dos debates de partilhamento do exercício de competência diante do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2013, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, iniciada em 1998, na qual era questionada a reconfiguração da região metropolitana do Rio de Janeiro e a titularidade do saneamento.

A partir do julgamento da ADI, algumas conclusões foram tomadas, embora ainda seja necessária a publicação do Acórdão, que caberá ao ministro Gilmar Ferreira Mendes.

Diante do julgamento da ADI, Ribeiro (2013) reitera algumas decisões que trazem impactos a todos os Municípios brasileiros:

1. Cabe ao Estado-membro instituir as regiões metropolitanas (ou aglomerações urbanas, ou microrregiões), definindo os Municípios que dela devem fazer parte;
2. A decisão do Estado-membro é compulsória, de modo que os Municípios definidos por lei complementar estadual, obrigatoriamente, passarão a fazer parte da região metropolitana;
3. A região metropolitana (ou aglomeração urbana, ou microrregião) deve possuir estrutura administrativa e competências próprias, fixadas por lei complementar estadual;

4. A região metropolitana (ou aglomeração urbana, ou microrregião) deve possuir estrutura administrativa e competências próprias fixadas em lei complementar estadual, o que obrigará na maior parte dos casos que tenham personalidade jurídica, constituindo-se em um tipo de autarquia e;
5. A região metropolitana (ou aglomeração urbana, ou microrregião) deve ser gerida por um colegiado, do qual participam o Estado-membro e os Municípios.

Para a CNM a cooperação em espaços metropolitanos pode vir a ser incentivada e induzida pela União e Estados, mas cabe ao Ente municipal escolher o melhor desenho de cooperação intermunicipal ou interfederativa, para que a definição e o reconhecimento dos serviços urbanos, quando articulados na escala intermunicipal, possam reduzir custos e melhorar a prestação dos serviços.

A CNM propõe um amplo debate sobre a questão metropolitana para além dos dispositivos explicitados no Estatuto da MetrÓpole. Para a entidade, há necessidade de tratativas que explicitam diretrizes gerais de regionalização dos territórios metropolitanos plurais e programas de capacitação continuada com orçamento da União que induzam à possibilidade de promoção e à cooperação intermunicipal.

O simples fato de a adesão às regiões metropolitanas ser compulsória aos Municípios revela que ainda há muitos desafios a serem enfrentados, no que tange à democratização e ao respeito à **conquista** da autonomia municipal e aos avanços na articulação interfederativa que fomente uma cultura de cooperação.

### Referências

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1967.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 3.460. Brasília, 2004.

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C. E. **Município**: palco da vida. A história do municipalismo brasileiro. Superv. Confederação Nacional de Municípios. Brasília: CNM, 2012.

FIRKOWSKI, Olga. MetrÓpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (Ed.). **Território metropolitano**,

**políticas municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização. **Relatório de Pesquisa Observatório das Metrôpoles.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012. Disponível em: <[observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio\\_integracao.pdf](http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf)>

PINTO, S. G. B. **Regiões Metropolitanas:** por que não cooperam? 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. 247 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206](http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206)>.

RIBEIRO, W. Uma derrota dos municípios. 2013. Disponível em: <[www.assemae.org.br/arquivoArtigos/artigoDr%20WladimirRibeiro.pdf](http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/artigoDr%20WladimirRibeiro.pdf)>

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. **Estatuto da metrópole:** contribuição ao debate. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2008. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE\\_Rosa\\_Olga.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE_Rosa_Olga.pdf)>.

Habitação/CNM  
e-mail d.territorial@cnm.org.br  
(61) 2101-6039/6000