

RIDE E METROPOLIZAÇÃO DE BRASÍLIA: MARCOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS E SEUS EFEITOS POLÍTICOS

PAULO AFONSO CAVICHIOLI CARMONA

DOUTOR EM DIREITO URBANÍSTICO PELA PUC-SP

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO URBANÍSTICO E ADMINISTRATIVO

UNICEUB: MESTRADO/DOCTORADO - FESMPDFT: ESPECIALIZAÇÃO

JUIZ DE DIREITO TITULAR - 7ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DF - TJDF



O PROBLEMA METROPOLITANO...

- Uma cidade, vários municípios
- Funções públicas incompatíveis com divisas municipais:
 - a) Serviços públicos: Mobilidade e Saneamento básico
 - b) Regulação: Uso do solo e Meio ambiente

ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS

- a) Atribuir competência aos Estados-membros ou a União:
 - Gás canalizado, energia elétrica
- b) Atuação do Estado-membro em funções intraurbanas:
 - Metrô, saneamento básico, proteção de mananciais
- c) Separação do serviço em etapas:
 - Saneamento em parte da RMSP

ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS

- d) Cooperação voluntária entre os entes:
 - Consórcios, convênios e conselhos
- e) Fusão de municípios:
 - Toronto, Miami
- f) Criação de novo nível de governo
 - Londres
- g) Associação compulsória de municípios
 - França

RIDE – REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- CF, art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

- CF, art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;



RIDE – REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- CF, art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.



RIDE – REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- CF, art. 43. § 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

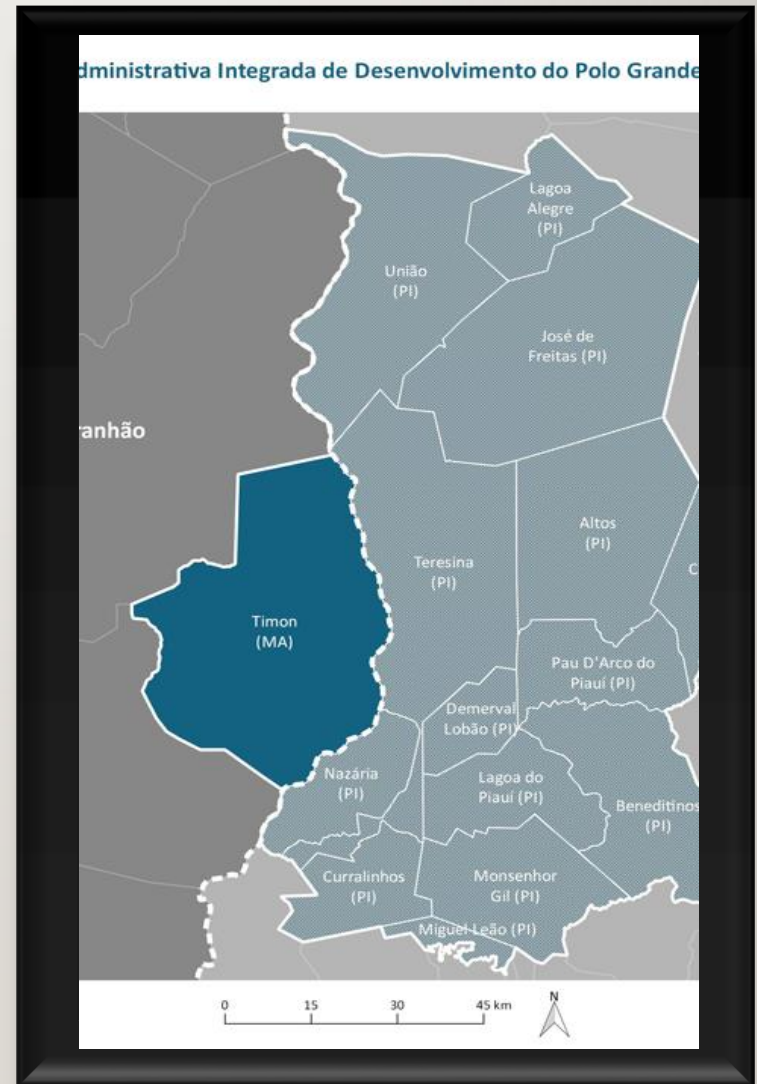
§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

RIDE – CONCEITO

- unidades territoriais urbanas constituídas pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, pertencentes a mais de um Estado-membro, instituídas por lei complementar federal

REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMEN TO DA GRANDE TERESINA

LCF 112/2001 –
Estados do Piauí e
Maranhão

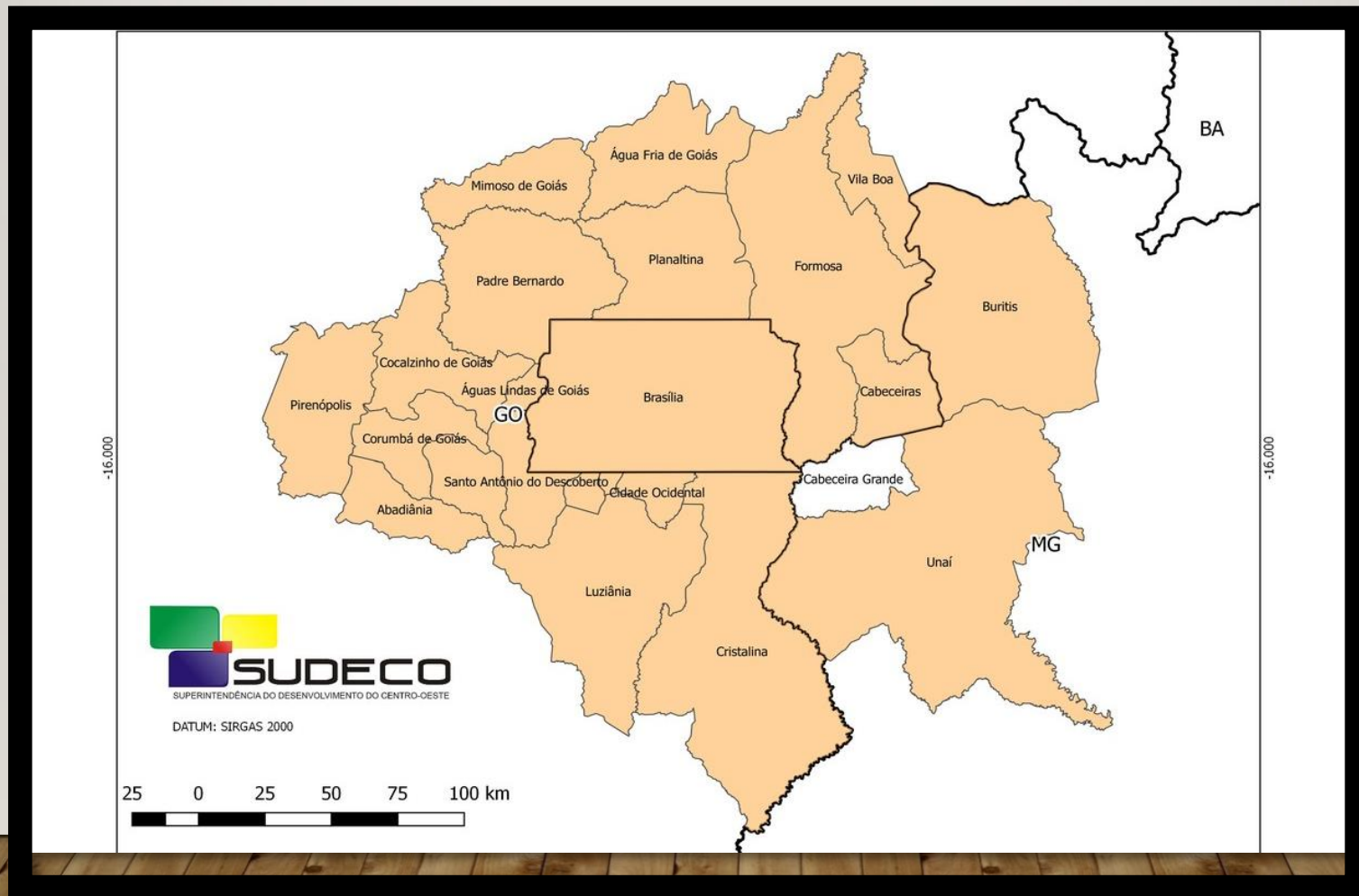


REGIÃO ADMINISTRATIVA INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO POLO PETROLINA E JUAZEIRO

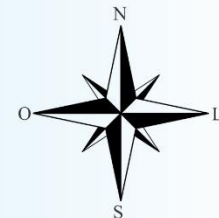
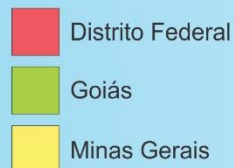
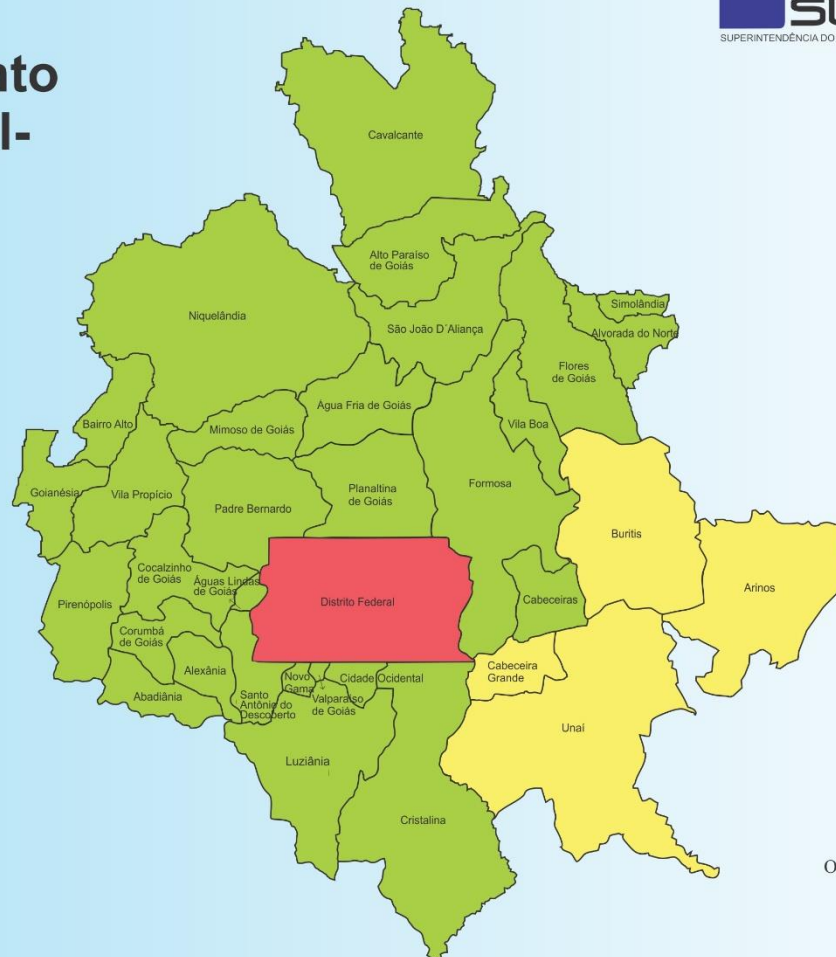
**LCF 113/2001 –
Estados de
Pernambuco e Bahia**



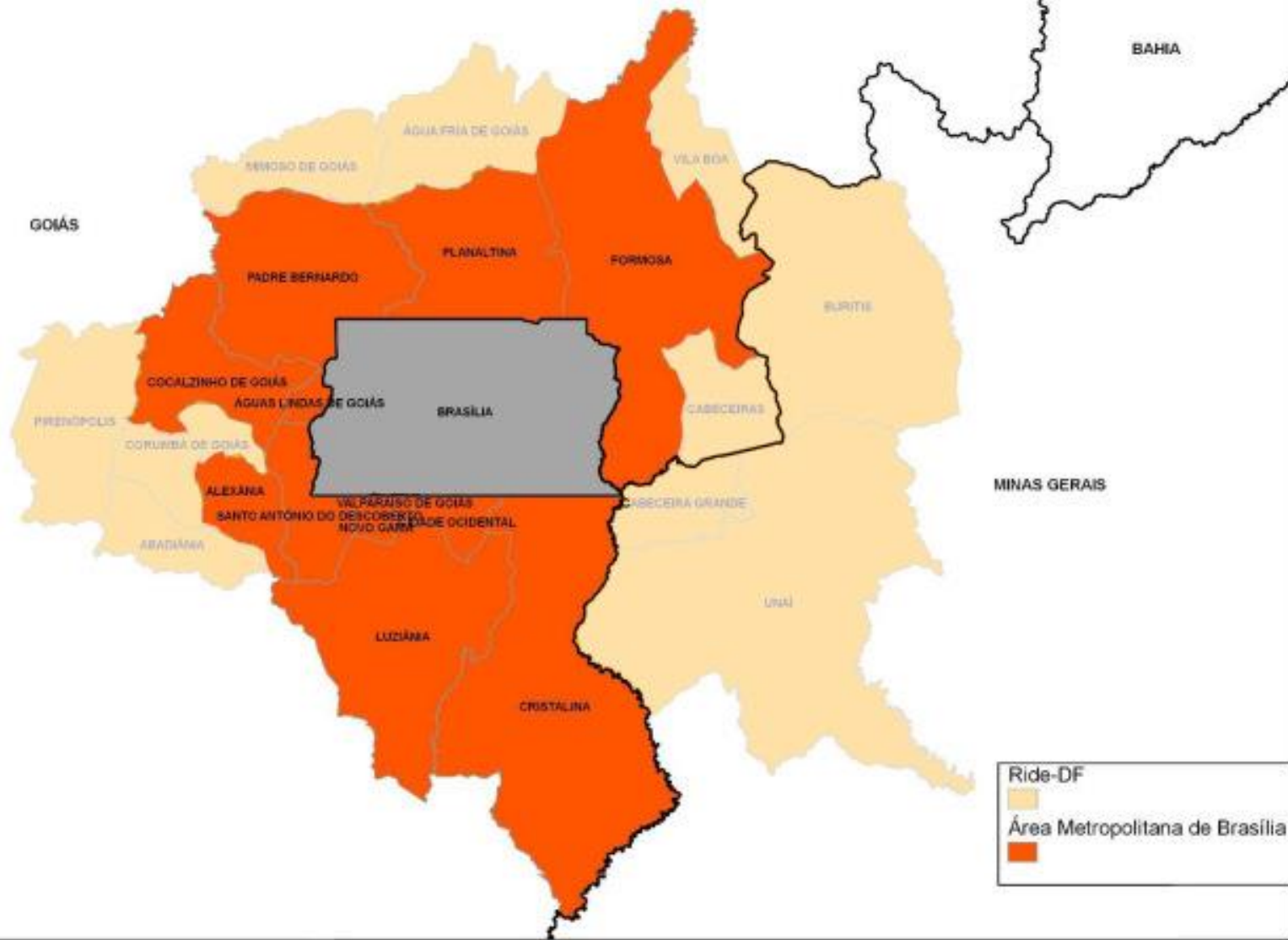
REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO – LCF 94/98



Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal- RIDE-DF



Área Metropolitana de Brasília



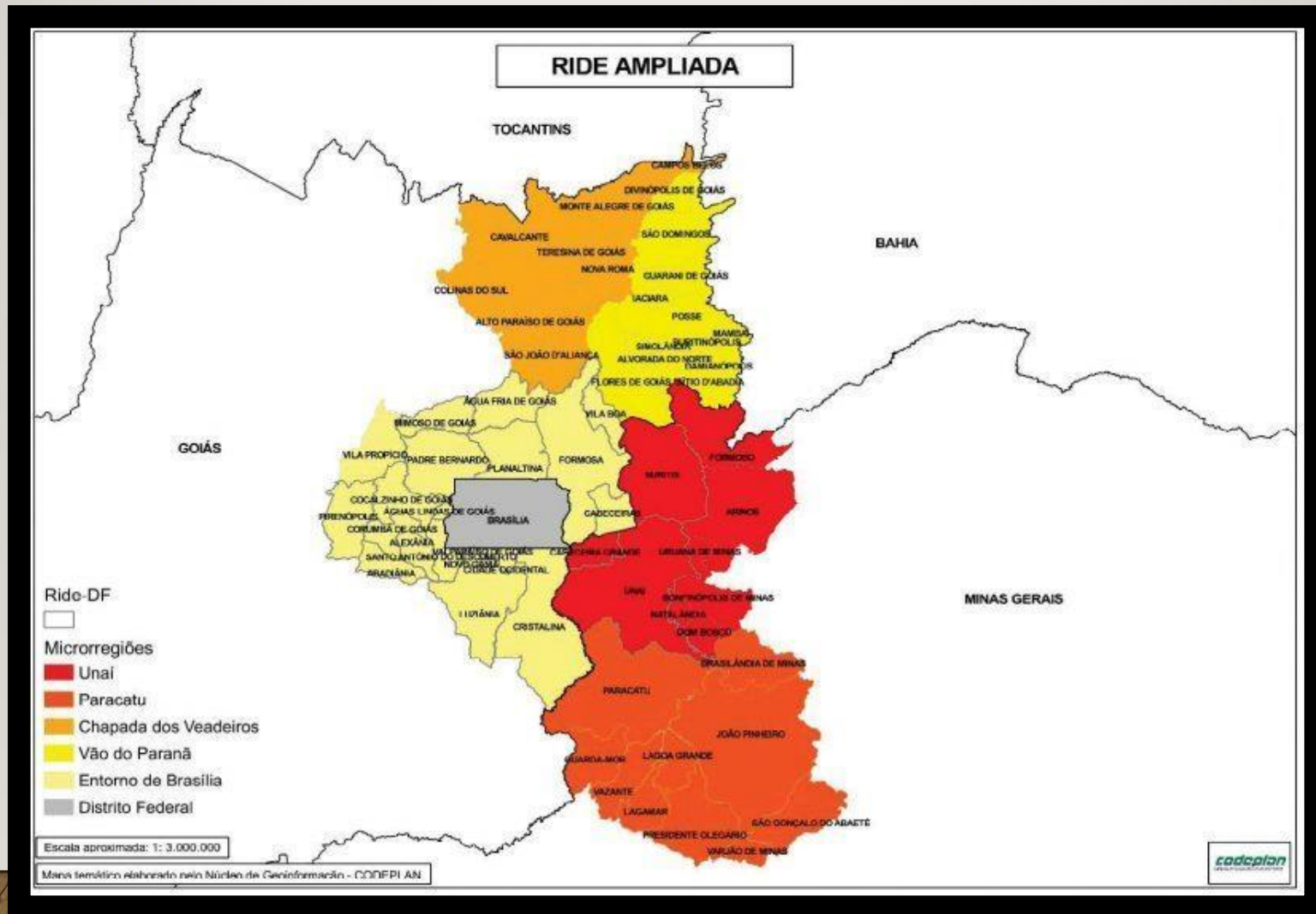
CODEPLAN, EM 2003 - BRASÍLIA E SUA REGIÃO POLARIZADA

- (i) Área I (Entorno Imediato), com alta polarização: Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás;
- (ii) Área II (Entorno Intermediário), com média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás;
- (iii) Área III (Entorno Distante), com baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unaí e Vila Boa

CODEPLAN, 2014 – DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DE BRASÍLIA

- Espaço Metropolitano de Brasília formado por 12 dos 22 municípios da RIDE do DF e Entorno, sendo que sete apresentam fluxos mais intensos (**Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina**) e cinco apresentam fluxos menos intensos (**Formosa, Padre Bernardo, Alexânia, Cocalzinho de Goiás e Cristalina**), com os demais 10 municípios da RIDE não mantendo com o Distrito Federal relações de natureza metropolitana.

IBGE 2013 - ESTUDO “ÁREA URBANO-REGIONAL”



REGIÃO METROPOLITANA NA CF/88

- 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
- Art. 21. Compete à União:
 - IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
 - XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

REGIÃO METROPOLITANA NA CF/88

- Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

- Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

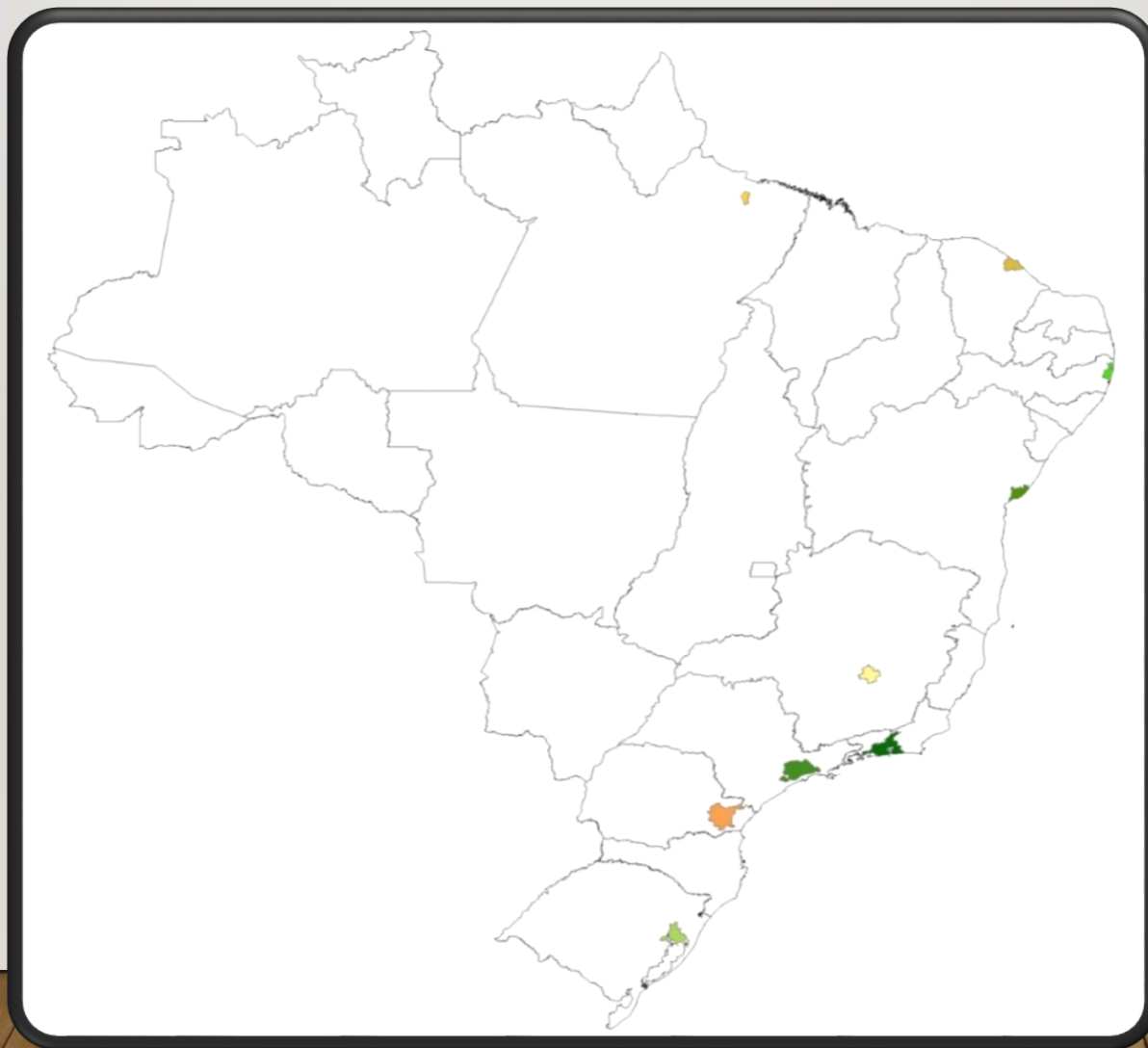
IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;



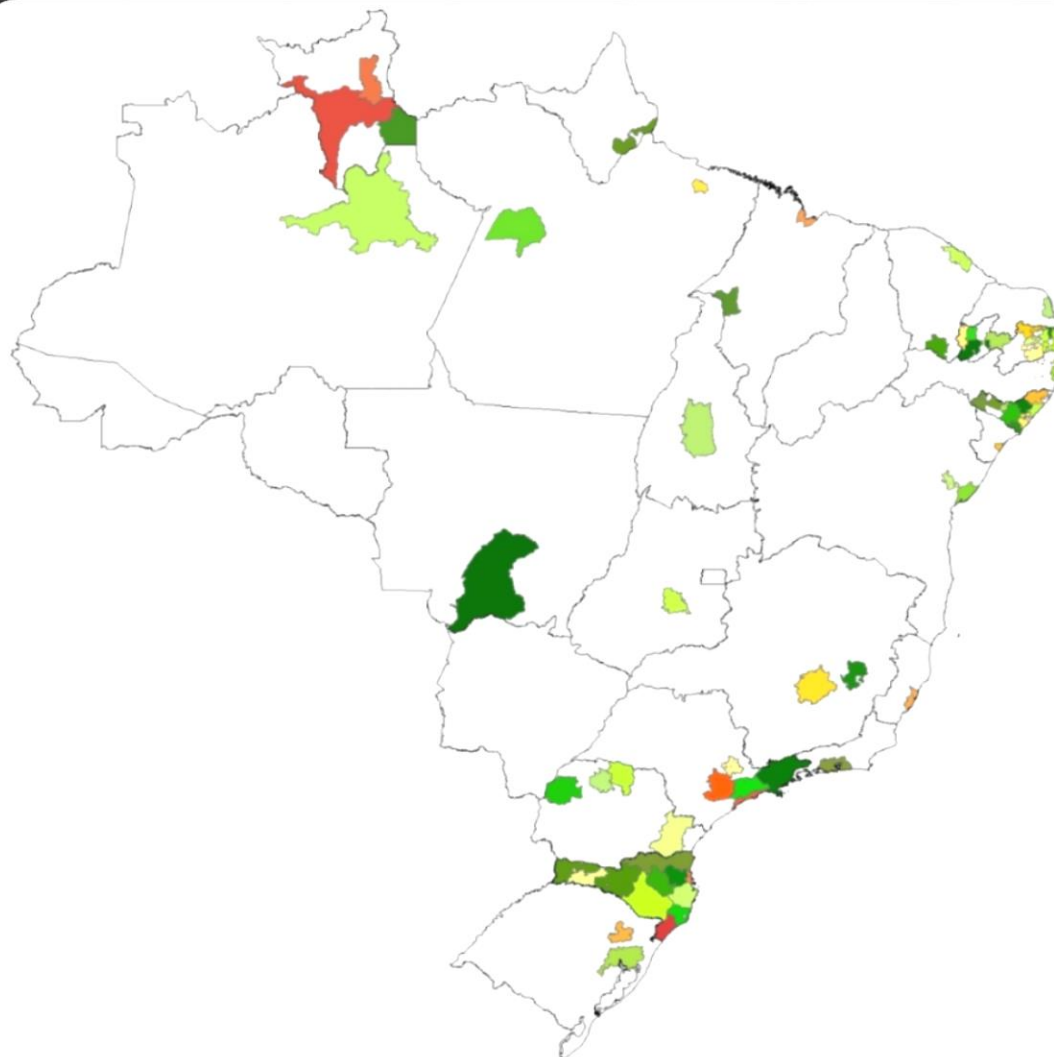
SITUAÇÃO ATUAL

- 74 Regiões Metropolitanas (RMs)
- 4 Aglomerações Urbanas (AUs)
- 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs)
- Disparidades: RM São Paulo: 20 milhões de habitantes
X RM Sul do Estado de Roraima: 22 mil habitantes
- Modelos de cooperação voluntária ou estadualização –
1.404 municípios

REGIÕES METROPOLITANAS EXISTENTES NA DÉCADA DE 70



REGIÕES METROPOLITANAS EXISTENTES NA DÉCADA DE 2010



PRECEDENTE DO STF – ADI 1842/RJ

- As funções metropolitanas competem ao Agrupamento de Municípios e não ao Estado-membro
- O agrupamento não integra a administração pública estadual
- Não compete à assembleia legislativa estadual aprovar o plano metropolitano
- A participação dos municípios e do Estado-membro no Agrupamento é compulsória, mas os votos do Estado-membro e dos municípios na governança do Agrupamento podem ser ponderados

LEI Nº 13.089, DE 12/01/2015 – ESTATUTO DA METRÓPOLE

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

ESTATUTO DA METRÓPOLE – CONCEITOS BÁSICOS – ART. 2º

- 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;
- 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 pelo IBGE;

ESTATUTO DA METRÓPOLE – CONCEITOS BÁSICOS – ART. 2º

- VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.
(Redação original)
- 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 dada pela Lei nº 13.683, de 2018)**
- VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados **e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal**, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; **(Redação dada pela MP 862/2018)**

ESTATUTO DA METRÓPOLE – CONCEITOS BÁSICOS – ART. 2º

- 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; **(Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)**
- II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;
- IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

ESTATUTO DA METRÓPOLE – CONCEITOS BÁSICOS – ART. 2º

- *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;*
- *VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana; **(Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)***

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE RMs E AUs: ARTIGOS 6º/8º

- **a) Princípios:**

- Prevalência do interesse comum sobre o local
- Compartilhamento de responsabilidades
- Autonomia dos entes da Federação
- Observância das peculiaridades locais e regionais
- Gestão democrática da cidade
- Efetividade no uso dos recursos
- Desenvolvimento sustentável

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE RMs E AUs: ARTIGOS 6º/8º

- **b) Diretrizes:**

- Compartilhamento: Planejamento, tomada de decisão
- Integração: Alocação de recursos, prestação de contas
- Compatibilização: Sistema orçamentário
- Compensação: Serviços ambientais

- **c) Gestão:**

- Instância executiva: representantes do Poder Executivo dos entes
- Instância colegiada deliberativa: representação da sociedade civil
- Organização pública com funções técnico-consultivas
- Sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO - PDUI

- - ABRANGÊNCIA: território urbano e rural de todos os municípios (art. 12, caput)
- - CONTEÚDO MÍNIMO (art. 12, § 1º):
 - Diretrizes: projetos estratégicos e ações prioritárias; articulação dos municípios no uso do solo; articulação intersetorial
 - Macrozoneamento
 - Delimitação de áreas não urbanizáveis: patrimônio cultural, ambiental e risco
 - Sistema de acompanhamento e controle
 - Diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de REURB
- - ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO (artigos 10, 11 e 12, § 2º): audiências públicas e debates em todos os municípios; publicidade; acompanhamento pelo Ministério Público; aprovação interna pela instância deliberativa da RM (sociedade civil); aprovação final por lei estadual; revisão a cada 10 anos; compatibilização dos planos diretores municipais e planos setoriais interfederativos.

CONCLUSÕES

- Insuficiência de ambiente constitucional das RMs
- Incompatibilidades do Estatuto da Metrópole e precedente do STF na ADI 1842-RJ
- Retrocesso na mudança do conceito legal de RMs pela Lei nº 13.683/2018
- Necessidade de implementação de modelos de cooperação interfederativa mais eficazes

LÚCIO COSTA

- “A única certeza do planejamento é que as coisas nunca ocorrem como foram planejadas”

OBRIGADO

paulo.carmona@ceub.edu.br