



urbe. Revista Brasileira de Gestão
Urbana

ISSN: 2175-3369

urbe@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do
Paraná
Brasil

Martins de Sá, Rafael Amorim; Sousa Carvalho, Ana Luíza; Melgaço Barbosa, Ycarim;
Barsch, Bruna; Rodrigues de Araújo Filho, Alberto
Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa
urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2017, pp. 203-
215
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193150589004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa

Metropolis of status: governance interfederativa

Rafael Amorim Martins de Sá, Ana Luíza Sousa Carvalho, Ycarim Melgaço Barbosa, Bruna Barsch, Alberto Rodrigues de Araújo Filho

Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), Goiânia, GO, Brasil

Resumo

No dia 12 janeiro de 2015, entrou em vigor o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, além de instituir normas sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. O presente artigo analisa essa norma jurídica, em especial os aspectos da governança interfederativa, traçando seu conceito, características, princípios e diretrizes. Para tanto, utilizou-se o método exploratório ou descritivo/causal, com revisão bibliográfica prévia. Entende-se que é de suma importância que governantes se ajustem às novas formas de se governar, sobrepondo o interesse comum ao individual, o que, em se tratando de desenvolvimento regional, se traduz na governança interfederativa. É claro que não se olvida da necessidade de outras normas jurídicas que cooperem com o Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade, porém resta perquirir e incentivar práticas de governanças que estejam preocupadas com a coletividade de determinada região e, mais ainda, do país.

Palavras-chave: Estatuto. Governança interfederativa. Metrópole.

Abstract

On January 12, 2015, it came into validity the Metropolis Statute, Law number 13.089, which establishes general guidelines for planning, management and execution of public functions of common interest in metropolitan areas and urban agglomerations, aside from instituting rules on planning integrated urban development and other interfederative governance tools. This article analyzes this law, with special focus on particular aspects of interfederative governance, tracing its concept, characteristics, principles and guidelines. Therefore, an exploratory method or descriptive/causal was used; previous literature was reviewed. Understanding that it is imperative that administrators adjust themselves to new forms of governing, in which common interest outweigh individual's interest, that represents interfederal governance when considering regional development. Other

RAMS é bacharel em direito, mestrando, e-mail: rafael_sa_adv@hotmail.com

ALSC é bacharel em direito, mestrando, e-mail: naluluiza@hotmail.com

YMB é bacharel em direito, pós-doutor, e-mail: ycarim@gmail.com

BB é bacharel em direito, mestrando, e-mail: brunabarsch@hotmail.com

ARAF é bacharel em direito, mestrando, e-mail: bethoarujofilho@gmail.com



DOI: 10.1590/2175-3369.009.002.A004 ISSN 2175-3369
Licenciado sob uma Licença Creative Commons

legal rules that cooperate with the Metropolis Statute and the Statute of the City must not be disregarded, but it remains to investigate and encourage practices of governance that are concerned about the community of a region and, even more, of the country.

Keywords: Statute. Interfederative governance. Metropolis.

Introdução

O presente estudo tem por objetivo expor algumas das peculiaridades advindas com a entrada em vigor de uma nova norma jurídica denominada de Estatuto da Metrópole, cuja preocupação se dá com o desenvolvimento regional na busca do interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, principalmente por meio da governança interfederativa e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015 (Brasil, 2015a), originou-se do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 5/2014, emanado, inicialmente, do Projeto de Lei nº 3.460/2004, e entrou em vigor na data de sua publicação, em 12 de janeiro de 2015.

Dentre seus objetivos, está o de estabelecer: diretrizes 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; critérios para o apoio da União a ações que envolvam o campo do desenvolvimento urbano.

A priori, carecia o ordenamento jurídico brasileiro de regramento básico para estabelecer as características, os princípios, as diretrizes e a própria definição de região metropolitana e aglomeração urbana, com seus instrumentos de desenvolvimento urbano e a prevalência de uma governança interfederativa.

Ainda que existam algumas críticas ao Estatuto da Metrópole, principalmente aquela que se refere ao Estatuto como norma com característica essencialmente pragmática, o legislador apresentou fundamentos para uma “nova” visão de administração dessas unidades regionais complexas, ou seja, a atuação de uma governança interfederativa com o estabelecimento de planos setoriais e operações urbanas consorciadas interfederativas, e elencou diretrizes básicas para essa forma de governar.

Embora se trate de uma norma recente, é de suma importância que estudiosos do planejamento e do desenvolvimento territorial, em especial os técnicos e os administradores públicos, dediquem esforços para que se ampliem os debates acadêmicos sobre a referida lei a fim de se ter, efetivamente, uma legislação consolidada, uma vez que versa sobre ponto nevrálgico de desenvolvimento regional. Isso justifica o empenho em refletir acerca do Estatuto da Metrópole, com ênfase na governança interfederativa, dado que esse instituto é considerado um dos mais importantes dessa legislação.

A par dessas considerações, o presente artigo iniciará por colacionar aspectos gerais sobre o Estatuto da Metrópole para, depois, adentrar na governança interfederativa. Nesse ponto, serão analisados, primeiramente, seu conceito e os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado; após, serão tecidos comentários sobre os princípios e as diretrizes específicas da governança interfederativa.

Aspectos gerais

A política de desenvolvimento urbana brasileira está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88; Brasil, 1988), nos arts. 182 e 183, e deve ser desenvolvida pelo Poder Público Municipal mediante diretrizes gerais fixadas em lei. Essa política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Governo Federal, por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001), regulamentou os artigos constitucionais citados, aprovando o Estatuto da Cidade.

Segundo o Deputado Federal Walter Feldman, autor do PLC nº 5/2014, formulado em maio de 2004 (Brasil, 2004, p. 17) e concebido no Estatuto da Metrópole:

O Estatuto da Cidade teve a sabedoria de, ao construir o cenário do desenvolvimento municipal, integrar o urbano com o rural, o

executivo com o orçamento e o operacional com a responsabilidade fiscal e com a probidade administrativa. [...] Neste quadro, soube ainda articular um amplo e inovador conjunto de instrumentos de planejamento, urbanísticos, tributários e financeiros, jurídicos e políticos, ambientais, institucionais e de gerenciamento, que situam a prática do desenvolvimento urbano brasileiro antes e depois do Estatuto das Cidade. Se o legislador, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi pródigo nos acertos da normatização do desenvolvimento municipal, o mesmo não se deu quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência. 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.

Diante dessas justificativas, o então Deputado Walter Feldman propôs o Projeto de Lei que ele mesmo denominou de Estatuto da Metrópole (Brasil, 2004, p. 18) a fim de:

[...] viabilizar os meios de produção da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, mediante a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Ele tem por finalidade agilizar a execução de ações regionais urbanas, previstas na Constituição Federal, sem a necessidade de regulamentações complementares, porém carentes de uma proposta de articulação funcional e operacional no âmbito da União.

Assim, em 12 de janeiro de 2015, entrou em vigor a Lei nº 13.089. Além de amparado no art. 182 da CF/88, o Estatuto está ancorado nos seguintes dispositivos constitucionais: inciso XX do art. 21; inciso IX do art. 23; inciso I do art. 24; § 3º do art. 25.

Insta salientar que, do projeto de lei inicialmente aprovado e encaminhado pelo Legislativo Federal ao Executivo, a Presidente da República vetou alguns dispositivos devido à inconstitucionalidade

e à contrariedade ao interesse público, dentre eles: o inciso II do § 1º do art. 1º e os arts. 17, 18 e 19. Nesse contexto, merece destaque o veto aos arts. 17 e 18, que instituíam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI). Segundo a Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015 (Brasil, 2015b), da Presidência da República, a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas.

O próprio Estatuto, em seu art. 1º, apresenta os parâmetros de sua definição, podendo ser conceituado como instrumento jurídico que 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 sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa; critérios para o apoio da União a ações que envolvam o desenvolvimento urbano.

Deslindando o conceito, podem ser verificados diversos instrumentos que o compõem. Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de planejamento, de gestão e de execução de funções públicas de interesse comum. Conforme Costa & Marguti (2014, p. 2),

[...] algumas das mais importantes funções públicas de interesse comum (FPICs) que se fazem presentes e estruturam o espaço metropolitano: uso do solo, saneamento básico e transporte público/ mobilidade urbana.

Além dessas, destacam-se também: destinação dos diversos tipos de lixo urbanos, política habitacional de interesse social, saúde e educação.

Em segundo lugar, é imprescindível diferenciar região metropolitana de aglomeração urbana. Esses instrumentos estão definidos no próprio Estatuto, o qual estabelece que aglomeração urbana é uma

[...] unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (Artigo 2º, Inciso I da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Brasil, 2015a, s.p.).

Portanto, a aglomeração urbana é o conjunto de dois ou mais Municípios que mantêm um vínculo entre si, principalmente em função da complementariedade das relações que os unem. Já região metropolitana é uma “aglomeração urbana que configure uma metrópole”

(Artigo 2º, Inciso VII da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Brasil, 2015a, s.p.), com influência nacional ou regional. MetrÓpole, por sua vez, é:

[...] espaço urbano com continuidade que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configura, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Artigo 2º, Inciso V da Lei nº 13.089/2015, de 12 de janeiro de 2015, Brasil, 2015a, s.p.).

Importa mencionar o processo de criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A CF/88 já previa, em seu art. 25, § 3º, que a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum compete aos Estados. O próprio texto do Estatuto da MetrÓpole, em seu art. 3º, dispõe que os Estados, por meio de lei complementar, poderão instituir, mediante a respectiva Assembleia Legislativa Estadual, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em seu território, denominadas de interestadual, isto é, dentro de um só Estado.

Ademais, quanto às unidades territoriais urbanas já criadas por leis estaduais antes dessa regulamentação constitucional, elas são resguardadas pela Lei nº 13.089/2015 (Brasil, 2015a), em seu art. 5º, § 2º. Porém, para que sejam reconhecidas como regiões metropolitanas, devem observância ao estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º.

A título de conhecimento, as primeiras regiões metropolitanas do país foram definidas no governo militar, pois a criação era de competência da União, por meio de lei complementar, de acordo com art. 157, § 10, da Constituição de 1967/1969. Dessa forma, com base nessa previsão, aprovou-se a Lei Complementar nº 14/1973, estabelecendo as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro não foi criada por essa lei complementar, pois englobava dois Estados, o do Rio de Janeiro e o de Guanabara. Ocorre que, no ano seguinte, foi aprovada a Lei da Fusão (Lei nº 20), que incorporou todos os dispositivos da Lei Complementar nº 14/1973, aglutinando os dois Estados, tornando-os somente Rio de Janeiro, e ainda

criou o Fundo Contábil para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que tinha por objetivo financiar projetos de desenvolvimento na região (UFRJ, 2005).

A CF/88 conferiu aos Estados autonomia para delimitar e formalizar regiões metropolitanas, em decisão do legislador constituinte, que acompanhou a tendência de descentralização relacionada ao esforço de democratização do país. Assim sendo, cabe à lei complementar estadual instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas de agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º, CF/88, Brasil, 1988).

Um elemento importante no Estatuto da MetrÓpole é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, que consiste em um “[...] instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana” (Artigo 2º, Inciso VI da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Brasil, 2015a, s.p.). Além desse, tem-se a governança interfederativa, objeto de pesquisa deste estudo, que será especificada a seguir.

Governança interfederativa

Conceito

Em termos atuais, governança seria a necessidade de diminuir riscos, reduzir complexidades, controlar e governar os fatos naturalmente necessários e contingentes, transformando a complexidade desorganizada em organizada (Jessop, 1995 apud Pereira, 2011).

A governança destacou-se no Brasil em 1995, quando de sua introdução pela Câmara da Reforma do Estado – no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) –, liderada por Bresser Pereira, tendo como uma de suas metas “[...] a capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas”.

Por sua vez, governança interfederativa refere-se à incorporação, ao desmembramento e fusão de Municípios, à formalização de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por seus Municípios limítrofes, integrando a organização, o

planejamento e a execução das funções públicas de interesses comuns (Araújo & Fernandes, 2014).

A governança interfederativa foi uma das mais importantes inovações apresentadas pelo Estatuto da Metrópole. De acordo com o art. 2º, inciso IV dessa lei, governança interfederativa é o “[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015a, s.p.). Logo, todos os entes da federação – União, Estados e Municípios – envolvidos em uma determinada região metropolitana ou aglomeração urbana deverão participar ou mesmo compartilhar responsabilidades em relação à organização, ao planejamento e à própria execução das funções públicas de interesse comum.

Nota-se, pois, que a governança interfederativa é uma política de desenvolvimento e planejamento regional que os entes da federação envolvidos deverão aplicar na administração dos serviços públicos de interesse comum, contemplando, principalmente, questões que envolvem transporte público, saneamento básico, destinação dos diversos tipos de lixo urbanos, política habitacional de interesse social, saúde e educação.

O instituto da governança interfederativa não é uma ideia nova no ordenamento jurídico brasileiro, nem mesmo nas políticas públicas. A própria CF/88, em seu art. 241, já previu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem disciplinar, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um valioso exemplo de governança interfederativa. A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Brasil, 1990), trata do SUS, conceituando-o como o conjunto de ações e de serviços de saúde prestado por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público (art. 4º), tendo como um de seus princípios a conjugação de recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população.

Por meio do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011 (Brasil, 2011), o Governo Federal regulamentou a Lei nº 8.080/1990 (Brasil, 1990), dispondo sobre

a organização do SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa. Apesar de utilizar o termo “articulação interfederativa”, trata-se de nítido processo de governança entre os entes da federação, pois o processo de planejamento da saúde será ascendente e integrado, do nível local até o federal, ouvidos os respectivos Conselhos de Saúde, compatibilizando-se as necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos financeiros (art. 15).

Outro exemplo de governança interfederativa está previsto na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007), que trata das diretrizes nacionais para o saneamento básico, quando dispõe que a União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades, os planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos, para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que tenham participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico (art. 52, inciso I). E, ainda, o decreto regulamentador dessa lei, Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 (Brasil, 2010), em seu art. 24, § 1º, estabelece que o planejamento dos serviços públicos de saneamento básico atenderá ao princípio da solidariedade entre os entes da federação, podendo desenvolver-se mediante cooperação federativa. Apesar de essas normas não estabelecerem literalmente o termo governança interfederativa, não restam dúvidas que essas questões tratam do instituto aqui abordado.

Instrumentos de desenvolvimento urbano integrado

Apesar de não ser objeto deste estudo, faz-se mister tecer alguns comentários acerca dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, previstos no Estatuto da Metrópole, arts. 9º ao 12. Tais instrumentos podem ser considerados como meios jurídicos para efetivar a governança interfederativa e estão previstos no art. 9º nos seguintes termos:

Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado;
- II – planos setoriais interfederativos;
- III – fundos públicos;
- IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;
- V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- VII – convênios de cooperação;
- VIII – contratos de gestão;
- IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei;
- X – parcerias público-privadas interfederativas.

Conforme o *caput* do artigo citado, os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado não são apenas os elencados no Estatuto, ou seja, não se trata de rol taxativo, mas sim exemplificativo, devendo ser observados outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, o Plano Diretor, entre outros.

Além disso, nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas, o Município participante deverá compatibilizar seu Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da unidade territorial urbana (art. 10, § 3º) no prazo de três anos após a aprovação deste último plano, mediante lei estadual, sob pena de o prefeito incorrer em improbidade administrativa. E, ainda, o governador ou agente público que deixar de tomar as providências necessárias para elaborar ou aprovar, no prazo de três anos, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado nas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor dessa lei, mediante lei complementar estadual, incorrerá na mesma sanção.

Pelo tratamento que é dispensado ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pelo Estatuto da Metrópole, infere-se que o legislador o considerou como o principal instrumento de desenvolvimento urbano, pois lhe é conferido mais três artigos para seu detalhamento.

Percebe-se, portanto, que o legislador, ao elaborar o Estatuto da Metrópole, atentou-se para a importância de uma gestão compartilhada e planejada entre os entes federativos ao estimular que os governantes e os agentes públicos tomem medidas essenciais à aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e, também, façam sua revisão a cada 10 anos, nos moldes já estipulados para os Planos Diretores no Estatuto da Cidade.

Princípios da governança interfederativa

A Lei nº 13.089/2015 (art. 6º, Brasil, 2015a, s.p.), ao tratar da governança interfederativa de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, elenca alguns de seus princípios:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
- III – autonomia dos entes da Federação;
- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – gestão democrática da cidade;
- VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Segundo Sundfeld (1995, p. 18), princípios significam “[...] idéias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de se organizar-se”. Para Harger (2001, p. 16), princípios são:

Normas positivadas ou implícitas no ordenamento jurídico, com um grau de generalidade e abstração elevado e que, em virtude disso, não possuem hipóteses de aplicação pré-determinadas, embora exerçam um papel de preponderância em relação às demais regras, que não podem contrariá-los, por serem as vigas mestras do ordenamento jurídico e representarem os valores positivados fundamentais da sociedade.

Ao traçar um paralelo entre princípios jurídicos e regras jurídicas, Dworkin (2002, p. 38) esclarece:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares

acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui a decisão.

Ainda, segundo o autor:

[...] os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão de peso ou importância. Quando os princípios se inter cruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma política particular é mais importante que outra frequentemente será objeto de controvérsia. Não obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é (Dworkin, 2002, p. 38).

No que tange ao grau de abstração que envolve o conceito de princípio, é lugar comum, em relação às normas jurídicas, o entendimento doutrinário e jurisprudencial que os princípios têm aplicabilidade direta:

Tanto é possível a aplicação direta dos princípios que a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 5º, § 1º, que as normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata. Não se pode duvidar, outrossim, que diversas normas contidas nesse artigo consubstanciam-se em verdadeiros princípios, como, por exemplo, o da igualdade (CF, art. 5º, caput). Com esta previsão expressa, restou superada a posição que exigia a presença de uma lei para que tais normas fossem eficazes (Guerra, 2003, p. 83).

Com relação aos princípios elencados pelo art. 6º do Estatuto, o primeiro diz respeito à prevalência do interesse comum sobre o local. Segundo o Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Martins (2000, p. 5):

Se, por um lado, o bem comum é a potencialização do bem particular, por outro, tem primazia sobre o bem particular, pois o bem de muitos é melhor do que o bem de um só. Assim, se cada componente da comunidade é bom, o conjunto desses componentes é ótimo, uma vez que acresce ao bem particular de cada um a perfeição do conjunto. Isto porque, no bem do todo, está incluído o bem de cada uma das partes. Daí que se deva preferir o bem comum ao bem próprio. E daí também que, quando amamos o bem em toda a sua integralidade, é quando melhor nos amamos a nós mesmos.

Assim sendo, transportando as palavras do doutrinador citado para o contexto do desenvolvimento e planejamento territorial, devem-se privilegiar os interesses de diversos Municípios em detrimento dos interesses de um. Aqui, o bem comum é o conjunto de entes municipais organizados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, devendo ter primazia sobre o interesse de um único Município.

A ideia de prevalência do interesse comum sobre o local diz respeito ao princípio administrativo da prevalência do interesse público sobre o privado, adaptado para a política pública ou ação nela inserida, cuja realização isolada por parte de um Município seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes.

A segunda regra, ou princípio fundamental, refere-se ao compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é o instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana. Ele deve ser elaborado por meio de compartilhamento de responsabilidades, isto é, todos os entes federativos envolvidos devem repartir obrigações.

Desse modo, o Plano deverá contemplar: as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; o macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres

naturais, se existirem; o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

O terceiro princípio que deve ser resguardado é o da autonomia dos entes da federação. Essa regra está constitucionalmente prevista quando o constituinte originário previu, no art. 1º da CF/88, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Uma característica essencial do Estado Federal é a coexistência pacífica de ordens jurídicas parciais. Nos dizeres de Kelsen (1986, p. 187-188):

O conceito de âmbito de validade material encontra aplicação, por exemplo, se uma ordem jurídica total – como no caso de um Estado Federal – coordena-se em vários ordenamentos jurídicos parciais, cujo âmbito de validade, em relação aos objetos que por ele devem ser regulados, são reciprocamente delimitados; assim, por exemplo, se os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros podem regular tão só certas espécies enumeradas na Constituição ou – como se costuma também expressar – se apenas a regulação dessas espécies entra na competência dos Estados-membros, a regulação de todos os outros casos, todavia, é reservada ao ordenamento jurídico do Estado Federal (que também apenas é uma parte do ordenamento jurídico), ou, em outras palavras, entra na competência do Estado Federal.

De acordo com Serafin (2014):

A noção de autonomia vincula-se, portanto, ao sistema de repartição de competências que determina a eficácia do próprio princípio federativo. A repartição de competências entre as entidades que o compõem é o elemento identificador da autonomia de cada qual e que torna eficiente o sistema de ordens jurídicas coordenadas e harmoniosas, conquanto diversas, em uma unidade, incidente sobre o mesmo território e submetendo o mesmo povo.

Portanto, o princípio da autonomia dos entes da federação consiste na ideia de que cada ente federativo tem a competência de regular e disciplinar, por lei própria, sua respectiva administração. Compete unicamente a cada membro dispor sobre a organização e o funcionamento de sua estrutura administrativa,

de seus órgãos e de suas entidades; logo, deve ser garantida a cada ente auto-organização de governo e de administração.

O quarto princípio da governança interfederativa elencado no Estatuto da Metrópole é o da observância das peculiaridades regionais e locais. Com essa regra, o legislador quis enfatizar a vocação, a história e a singularidade de cada região ou localidade. Assim, não se pode tratar de maneira semelhante uma cidade do Estado do Rio Grande do Sul com uma do Amapá. Os costumes e as tradições de um povo devem ser sempre preservados. Da mesma forma, deve ser resguardada a vocação econômica, ambiental, cultura, social e até política a fim de não incorrer em perda de identidade.

O quinto princípio é a gestão democrática da cidade, que está prevista nos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade, o qual estabelece os instrumentos para garantir esse tipo de gestão (Brasil, 2001, s.p.):

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A gestão democrática da cidade é entendida como participação popular na construção das políticas públicas direcionadas às cidades, com a cooperação entre governo, iniciativa privada e população no processo de urbanização.

O penúltimo princípio estatuído é o da efetividade no uso dos recursos públicos, devendo ser conjugado com o conceito de eficiência. Torres (2004, p. 175) esclarece:

Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

A efetividade no uso dos recursos públicos denota claramente a tentativa de se introduzir na moderna teoria gerencial da administração pública, tão sonhada na reforma administrativa constitucional, instituída com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (Brasil, 1998), que buscava a modernização da administração pública, ou seja, uma mudança de paradigmas do modelo burocrático, preocupando-se, principalmente, com meios, para o modelo gerencial, com ênfase em resultados.

Por fim, o sétimo e último princípio previsto no Estatuto da Metrópole para a governança interfederativa é o da busca do desenvolvimento sustentável. Segundo a Rio+20 (2015, s.p.), Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, por desenvolvimento sustentável deve-se entender: “[...] o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Em outras palavras, é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental”.

Portanto, tanto o Poder Público quanto a sociedade devem sempre perseguir um modelo de governança interfederativa que dê ênfase no crescimento econômico de uma região metropolitana ou de uma aglomeração urbana, considerando a inclusão social e a proteção ambiental.

As diretrizes específicas da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer o significado da palavra “diretriz” em Administração. Ela é definida como orientação fundamental com vistas ao sucesso do planejamento, enumerando o complexo de necessidades para a orientação da tomada de decisão. Aponta ainda quais os instrumentos que a organização deve ter para promover relações externas e internas do sistema (Silveira, 1995).

Antes de apresentar e de analisar as diretrizes específicas acerca da governança interfederativa contidas no Estatuto da Metrópole, importa mencionar as diretrizes gerais previstas no art. 2º da Lei nº 10.257 (Brasil, 2001, s.p.), a saber:

Art. 2 A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos

interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio

cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

A par dessas considerações, pode-se afirmar que as diretrizes específicas traçadas para a governança interfederativa são orientações ou instruções que os entes públicos envolvidos devem aplicar nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas, e que foram previstas no art. 7º do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Brasil, 2015a, s.p.):

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano

e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Nota-se, nos quatro primeiros incisos, que as decisões adotadas nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas devem ser compartilhadas e deliberadas com todos os entes federativos envolvidos. Isso não poderia ser diferente, visto que se trata justamente de governança interfederativa, na qual o próprio conceito já traz em si a ideia de compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

A quinta diretriz específica da governança interfederativa refere-se à participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento na prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum. A participação popular – da sociedade civil organizada – no planejamento de políticas públicas já remonta a outros instrumentos normativos, em especial ao Estatuto da Cidade, o qual prevê a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações

representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 40, § 3º, inciso I). Essa é uma garantia fundamental que deve ser respeitada, pois, nos dizeres de Saboya (2014):

Qualquer pessoa que já tenha participado de um processo real de planejamento sabe que a miríade de aspectos a serem levados em consideração é incomparavelmente maior do que o que pode ser encontrado em livros. É nesse sentido que ouvir a população é essencial para entender seus desejos, aspirações, prioridades e valores de forma aprofundada. Sem ela, os técnicos correm o risco de, por um lado, manterem-se na superfície dos problemas, adotando soluções livrescas e desconectadas das reais condições do problema ou, por outro, de assumirem valores e prioridades que, na realidade, não correspondem àqueles da sociedade para a qual ele está trabalhando.

A sexta diretriz específica diz respeito à compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa. Ao tratar do tema orçamento, a CF/1988 (Brasil, 1988), em seu art. 165, reza que leis de iniciativa do Poder Executivo deverão estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Tais legislações tratam de instrumentos jurídico-orçamentários de planejamento de médio, curto e longo prazo, que todos os entes da federação estão obrigados a fazer, por isso a determinação de compatibilização entre os planos de todos os envolvidos em cada região metropolitana ou aglomeração urbana.

Por conseguinte, todos os entes envolvidos devem ter seus planejamentos orçamentários compatíveis com os planos de desenvolvimentos urbanos integrados da governança interfederativa de sua unidade. Além do que, como explanado anteriormente, nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas, o Município deverá compatibilizar seu Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da unidade territorial urbana (art. 10, § 3º, da Lei nº 13.089/2015), sob pena de incorrer em improbidade administrativa (art. 21, inciso II).

A última diretriz específica para a governança interfederativa versa sobre a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da

lei e de acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. Essa diretriz se consolida em um dos instrumentos do desenvolvimento urbano integrado, conforme art. 9º, inciso IX, do Estatuto da Metrópole. Por exemplo: um Município que possui um aterro sanitário pode receber dejetos de outra cidade integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana, no entanto poderá ser compensado de alguma forma pelo outro Município.

Considerações finais

A análise dos argumentos expendidos neste estudo possibilitou compreender a importância da instituição de regiões metropolitanas ou de aglomerações urbanas com vistas ao interesse comum. Este deve ser entendido como esforço coletivo de se realizar políticas públicas que, isoladamente, sejam inviáveis ou que causem impacto em cidades limítrofes.

Imbuído desse intuito, o legislador apresentou uma norma jurídica rica em instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, os quais, devidamente aplicados, poderão contribuir para o incremento e o planejamento de políticas públicas de interesse comum.

Em que pesem os preciosos instrumentos colocados no Estatuto da Metrópole, entende-se que seja um enorme desafio, tanto para os Estados quanto para os Municípios, a implementação efetiva de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas nos moldes pretendidos pelo legislador. As diversas dificuldades, principalmente a superação de um individualismo federativo endêmico vivenciado na política brasileira, deverão ser superadas com novas formas de se governar, especialmente por meio da governança interfederativa.

Ressalta-se que a governança interfederativa privilegia o interesse comum sobre o local, com compartilhamento de responsabilidades, observando a autonomia dos entes da federação, compenetrada em uma gestão democrática, considerando peculiaridades regionais e locais na busca de um desenvolvimento sustentável.

Diante disso, entende-se que é de suma importância que governantes se ajustem às novas formas de se governar, sobrepondo o interesse comum ao individual, o que, em se tratando de desenvolvimento regional, é traduzido na governança interfederativa. É claro que não se olvida da necessidade de outras normas

jurídicas que cooperem com o Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade, porém resta perquirir e incentivar práticas de governanças que estejam preocupadas com a coletividade de determinada região e, mais ainda, do país.

Referências

- Araújo, S. M. V. G., & Fernandes, A. S. A. (2014). *Os desafios da governança interfederativa*. Brasília: ABCP. Recuperado em 27 de abril de 2016, de www.researchgate.net/profile/Suely_Araujo/publication/263772825_Os_Desafios_da_Governanca_Interfederativa/links/02e7e53bdf1fe79e92000000.pdf
- Brasil. (1988, 5 de outubro). *Constituição da República Federativa do Brasil: ato das disposições constitucionais transitórias*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 25 de março de 2015, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. (1990, 19 de setembro). *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 24 de março de 2015, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm
- Brasil. Câmara da Reforma do Estado. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília. Recuperado em 27 de abril de 2016, de www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf
- Brasil. (1998, 4 de junho). *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 24 de março de 2015, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm
- Brasil. (2001, 10 de julho). *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 19 de março de 2015, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm

- Brasil. (2004). *Inclui diretrizes para a Política Nacional do Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União.. Recuperado em 25 de março de 2015, de www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215215&filename=PL+3460/2004
- Brasil. (2007, 5 de janeiro). *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 24 de março de 2015, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm
- Brasil. (2010, 21 de junho). *Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 24 de março de 2015, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm
- Brasil. (2011, 28 de junho). *Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 24 de março de 2015, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm
- Brasil. (2015a, 12 de janeiro). *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 24 de março de 2015, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm
- Brasil. (2015b, 12 de janeiro). *Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015*. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 3 de maio de 2016, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm
- Costa, M. A., & Marguti, B. O. (2014). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA.
- Dworkin, R. (2002). *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes.
- Guerra, M. L. (2003). *Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Harger, M. (2001). *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- Kelsen, H. (1986). *Teoria geral das normas*. Porto Alegre: Fabris.
- Martins, I. G. S., Fo. (2000). O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. *Jus Navigandi*, v. 5. Recuperado em 9 de março de 2015, de <http://jus.com.br/artigos/11>
- Pereira, R. R. (2011). Governança no Setor Público: origem, teorias, modalidades e aplicações. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 43, n. 122, p. 120-131. Recuperado em 27 de abril de 2016, de revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/200/193
- Rio+20. (2015). *Desenvolvimento sustentável*. Recuperado em 25 de março de 2015, de www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/desenvolvimento-sustentavel.html
- Saboya, R. (2014). *A importância da participação popular*. Recuperado em 25 de março de 2015, de <http://urbanidades.arq.br/2014/01/a-importancia-da-participacao-popular>
- Serafin, G. P. (2014). O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, v. 58. Recuperado em 23 de março de 2015, de www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html
- Silveira, A. J. (1995). *Planejamento Estratégico como instrumento da mudança organizacional* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado em 29 de abril de 2016, de http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2401/1/1995_AlderySilveiraJunior.pdf
- Sundfeld, C. A. (1995). *Licitação e Contrato Administrativo* (2. ed.). São Paulo: Malheiros.
- Torres, M. D. F. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Observatório das Metrópoles. (2005). *Como andam as metrópoles*. Rio de Janeiro: UFRJ. Relatório final – 21 de dezembro de 2005. Recuperado em 27 de abril de 2016, de www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_riodejaneiro.pdf

Recebido: Fev. 23, 2016
Aprovado: Maio 17, 2016