



Desenvolvimento Regional em Debate

E-ISSN: 2237-9029

valdir@unc.br

Universidade do Contestado

Brasil

Araujo Junior, Miguel Etinger

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA GESTÃO METROPOLITANA E VEDAÇÃO DE  
RETROCESSO DEMOCRÁTICO

Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 3, núm. 1, enero-junio, 2013, pp. 102-127

Universidade do Contestado

Canoinhas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862006006>

- 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

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA GESTÃO METROPOLITANA E VEDAÇÃO  
DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO***Miguel Etinger Araujo Junior<sup>1</sup>***RESUMO**

O processo de construção de governos democráticos estáveis pressupõe um fortalecimento das instâncias de produção e implementação de políticas públicas com efetiva participação dos diversos segmentos da sociedade. Em um Estado federativo, essas instâncias poderão estar vinculadas a um ou mais ente político que compõe a Federação. Nos ambientes metropolitanos, os modelos de gestão cooperativa vêm ganhando novos contornos nos dias atuais, procurando reverter um histórico de ausência ou insuficiência de modelos bem sucedidos nestes espaços. Neste estudo, faz-se um levantamento do processo de institucionalização destes órgãos gestores, na verificação de efetiva implementação de espaços democráticos de participação, afirmando-se que eventual avanço neste campo das conquistas sociais não é passível de regressão, com base no princípio da vedação ao retrocesso democrático.

**Palavras-chave:** Democracia; Regiões metropolitanas; Gestão metropolitana.

**SOCIAL PARTICIPATION IN METROPOLITAN MANAGEMENT AND THE  
PROHIBITION OF DEMOCRATIC SETBACK****ABSTRACT**

The process of building stable democratic governments assumes a strengthening of instances of production and implementation of public policies with effective participation of various segments of society. In a federal state, these instances can be linked to one or more political entity that makes up the Federation. In metropolitan regions, models of cooperative management are gaining new shape these days, trying to reverse a history of failure or lack of successful role models in these spaces. In this study, it is a survey of the process of institutionalization of these managing agencies, the verification of effective implementation of democratic spaces of participation, saying that any progress in this field of social gains is not subject to regression, based on the principle of sealing setback to democracy.

**Keywords:** Democracy; Metropolitan regions; Metropolitan management.

---

<sup>1</sup>Doutor em Direito da Cidade pela UERJ, docente do Departamento de Direito Público da UEL, nos cursos de graduação e de mestrado em Direito, lecionando as disciplinas Direito Ambiental, Urbanístico, Administrativo e Meio Ambiente e Sustentabilidade. Endereço eletrônico: [miguel.etinge@gmail.com](mailto:miguel.etinge@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

Oficialmente, o Brasil se autodenomina República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 1º da Constituição promulgada em 1988. Dizer-se Federação, ou ainda, Democrática, é um indício do modelo que se pretende construir em uma Nação. A força de comandos expressos em uma Constituição rígida como é a do Brasil, cujos mecanismos de alteração requerem procedimentos com maior formalismo e um *quorum* qualificado, induzem, vinculam e condicionam toda a atividade política e jurídica deste Estado, contribuindo para a formação de uma tábua axiológica de valores cujos preceitos foram pactuados em um momento histórico desta Nação. Foi no ano de 1988 que os diversos interesses da sociedade brasileira propuseram um modelo de Estado (e de vida), rompendo com um passado recente de mais de 20 (vinte) anos de governos autoritários, ditatoriais, elitistas.

Este “rompimento” (o motivo das aspas prossegue nesta frase) pode ser comprovado formalmente com os preceitos da nova Constituição que se promulgou, mas não apaga nem silencia determinados segmentos da sociedade que se opõem a este novo modelo que se apresenta.

A Federação, como modelo de distribuição de poder em um território, reflete a disputa deste poder na sociedade, e sua estabilidade está sujeita às alterações de ordem econômica, cultural, social e ambiental em qualquer país, como o Brasil.

No mesmo sentido, a democracia é um processo constante de avanços e retrocessos de efetivação da participação do maior número possível de pessoas no processo de tomada de decisão, bem como de sua execução e fiscalização.

O modelo federativo de Estado apresenta-se como o mais adequado em determinadas situações geopolíticas. Sua adoção não constitui um consenso de escala global, e tampouco tem sido um elemento garantidor de justiça, felicidade, ou desenvolvimento, enfim, garantidor de dignidade à pluralidade da população mundial.

A democracia também não se constitui a panaceia desta pluralidade reprimida, mas, tem-se apresentado mundialmente como um elemento cujas bases indicam um sólido caminho para a garantia da dignidade acima referida.

Compreender suas características fundamentais (da Federação e da democracia) permite uma visão crítica de ambos os institutos, o que se constitui em pressuposto fundamental para sua correta aplicação nos diversos campos da sociedade, em especial, no planejamento dos espaços metropolitanos brasileiros.

É neste sentido que este trabalho se propõe a apresentar as características fundamentais tanto de um Estado federado, e em particular o Brasil, quanto da democracia.

A partir destes conceitos será analisada a estrutura federativa do Brasil, a relação com o planejamento urbano e a distribuição constitucional de competências.

Em seguida serão tecidas considerações sobre a questão democrática, suas características e a relação com o princípio da vedação de retrocesso democrático.

A partir de então será analisada a questão metropolitana, desde seu processo de formação até os contornos atuais sobre a gestão metropolitana.

Por fim, os conceitos analisados anteriormente serão confrontados com a realidade atual do Brasil, em especial os modelos de gestão metropolitana e a inserção de mecanismos de deliberação democrática em algumas Regiões Metropolitanas do país.

## **O ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO**

O modelo federativo do Estado brasileiro foi inaugurado, formalmente, com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, por meio do Decreto nº 01, da mesma data, quando se “proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais”.

Seu percurso até os dias atuais não encontrou terreno plano ou águas calmas, mas particularidades que permitem até mesmo questionar se a Federação formalmente prevista encontrava-se materialmente instituída.

### **As Estruturas de Organização do Estado e do Poder**

De início, e nos limites deste estudo, insta apresentar breves considerações sobre os modelos de distribuição de poder que se apresentam nos dias atuais.

Um aspecto que sempre se fez presente nos arranjos institucionais, com menor ou maior intensidade, foi a presença de diversidades conviventes em um mesmo território. Esta diversidade foi por vezes respeitada pelos governos, e por vezes foi silenciada em uma tentativa de manutenção do poder. Nesta última situação, ainda que temporariamente sem voz, as diferenças permaneceram, e por vezes, aumentaram.

Em geral, são os sistemas de governo autoritários que tentam manter a unidade territorial com emprego da força. Em estudo sobre regimes políticos e tipos de organização territorial de poder, Márcia Miranda Soares afirma que “a resposta autoritária consiste em manter a unidade política silenciando a expressão dos interesses territoriais, o que requer o controle dos instrumentos de coerção física” (SOARES, 1988, 141 e 149).

A percepção desta realidade quase mundial, da existência das diversidades em um mesmo espaço territorial, gerou a necessidade da construção de um modelo que pudesse ao

mesmo tempo manter a unidade territorial, bem como proporcionar uma melhor distribuição de poder entre os diferentes segmentos da sociedade.

Com efeito, até a Constituição dos Estados Unidos de 1787, considerada um marco do federalismo, os Estados organizavam-se ou de uma forma Confederada ou constituíam-se em Estados Unitários.

Em relação a estas formas de organização territorial do poder político, Márcia Miranda Soares afirma:

Estas três formas se distinguem, em linhas gerais, pelo *locus* do poder político: o sistema unitário é caracterizado pela centralização do poder político (o governo central é que controla toda a vida política do Estado), enquanto o sistema federal se caracteriza por uma divisão igualitária do poder político entre o governo central e as subunidades territoriais, e o sistema confederal, ao contrário do sistema unitário, tem o *locus* do poder nas unidades territoriais que compõem a comunidade política (SOARES, 1988, p. 141).

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano afirma que “Federação é antes de tudo forma de distribuição geográfica do exercício do poder político no plano interno” (Serrano, 2010, 10). Para Aspásia Camargo, o modelo federativo é uma engenharia política e um modelo de organização do Estado, ressaltando seu “efeito sanfona”, cuja maleabilidade e capacidade natural de adaptar-se às ondas de centralização e descentralização tem-lhe garantido assento formal em diversas Constituições (CAMARGO, 2001, p. 69-70).

Para Márcia Miranda Soares, é “uma forma de organização do Estado Nacional, caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político” (SOARES, 1988, p. 137-138). Afirmar ainda esta última autora que o sistema federal e o sistema unitário são formas opostas de organizar o poder político dentro de um Estado Nacional. Cabe neste particular uma ressalva em relação aos modelos formais e aos modelos reais de federalismo, como é o caso do Reino da Espanha, que sendo um Estado Unitário apresenta grandes características de uma Federação, e o da extinta União Soviética, que a despeito de prever em sua antiga Constituição a forma federativa de poder, em muito se distanciava deste conceito.

## A Formação da Federação Brasileira

O modelo de Estado Federal a que se propunha a sociedade brasileira é fruto das tensões por que passava o país, onde o equilíbrio das forças dominantes tendia a se desfazer. Assim como o modelo norte americano, no qual se inspirava, o federalismo brasileiro procurou dirimir controvérsias entre estas forças políticas e sociais. No entanto, se nos Estados Unidos o movimento federalista procurava criar uma unidade com o Estado Nacional, de forma a acomodar as tendências separatistas das ex-colônias, no Brasil o que se procurava manter era a unidade nacional com a manutenção de privilégios das elites locais, que viam no processo centralizador e unitarista da Constituição outorgada em 1824 e na legislação que a seguiu, um esvaziamento dos poderes que mantinham desde a época do Brasil-Colônia, caracterizado por um poder central fraco e a formação de “núcleos de poder e de

heterogeneidade de base territorial na colônia portuguesa, ou seja, de identidades e interesses consolidados a partir da ocupação de um determinado território” (SOARES, 1988, p. 159).

Na sequência deste processo de tentativa de equilíbrio de forças no Brasil, o que se verificou foi um movimento de sístole e diástole quanto à concentração de poder. Em certos momentos da história os poderes locais se sobressaíam, e em outros, o poder central conseguia manter uma posição de supremacia.

Desde as Capitânicas Hereditárias, com elevada descentralização de poder, passando pelo “coronelismo”, expressão cunhada por Victor Nunes Leal (LEAL, 1975, p. 43) até o *municipalismo a todo custo* da Constituição de 1988 a que se refere Edésio Fernandes (FERNANDES, 2009, p. 85), esta equação não vem sendo satisfatoriamente trabalhada nos meios políticos. E menos ainda no campo da democracia direta e/ou participativa, ou seja, com a participação das classes de nível cultural e econômico inferior na tomada de decisão.

### **Planejamento Urbano: Notas sobre uma das Atribuições do Estado Contemporâneo**

O acelerado processo de crescimento da população urbana no Brasil, acompanhando a tendência mundial, impõe mais uma obrigação ao Estado (desde o Estado do Bem Estar Social, e independente de sua opção ideológica, novas demandas se apresentam ao poder público): a obrigação de promover um ambiente urbano adequado para toda a população, por meio, por exemplo, de um planejamento urbano eficiente.

A ideia de planejamento urbano é antiga e atravessa os tempos com suas peculiaridades. Nas cidades gregas do século VI a. C., religião, política e defesa influenciavam o modo de ocupação do solo. Primeiramente a acrópole no alto de uma colina servindo como símbolo do poder político e religioso, que posteriormente vai dividindo importância com a ágora ou praça pública, onde o povo se reunia para debater os assuntos da sociedade. Nota-se no século III a. C. a existência de normas de direito urbanístico, como o instituto da desapropriação (HAROUEL, 1990, p. 14).

O modelo adotado no período medieval, onde se observa a contração do território urbano e a aristocracia indo para a área rural em função das invasões, predominando as cidades-fortaleza, perde espaço com o fim destes combates, predominando um ressurgimento dos centros urbanos no século XV e o apogeu do urbanismo clássico sob influência francesa nos séculos XVII e XVIII, preocupado com o “gigantismo urbano”, cujos planos não se concretizavam em função do crescimento das cidades.

As demandas desta época são, portanto, saúde, circulação de ar, lazer, saneamento, etc.

Como se verifica destas breves menções históricas são as conjunturas política, econômica e social da época que direcionam a atuação do poder público.

A Revolução Industrial dos séculos XVIII e XIX levam às aglomerações urbanas, criação de cidades-satélites, e a construção de avenidas. O preço do solo urbano fica caro e, principalmente no período da pós-grande depressão em Nova York (1929) até o início dos anos 60, há uma política de demolição de bairros antigos, artifício que consagrou o engenheiro norte-americano Robert Moses, política esta contestada por Jane Jacobs, para quem ao se retirar a população pobre dos centros urbanos, há um abandono das ruas, desaparecendo as vantagens da vida urbana: segurança, contato, diversidade das relações (JACOBS, 2000, p. 29, ss.). Neste sentido, Ângela Moulin S. Penalva Santos (SANTOS, 2000, p. 44) ressalta que, as comunidades envolvidas “sofreriam com a destruição física do espaço urbano e não conseguiriam reproduzir tais experiências de convivência comunitária em outras localidades”.

O século XX fortalece a figura do planejador urbano, dotado de conhecimento técnico, mas que nem sempre conseguia resolver os problemas urbanos na prática. Esta distância da realidade leva ao surgimento dos planejadores-orientadores, cujo papel não era mais decidir qual a melhor intervenção no espaço urbano, e sim servir como um elemento de exposição de elementos técnicos que pudessem subsidiar a tomada de posição, associando-se a informações de outras áreas de conhecimento.

Ao se tentar solucionar este dilema, colocou-se a necessidade de um planejamento por meio de um processo de discussões com a sociedade, ou seja, um planejamento crítico. A ideia de discussão com a sociedade tem sido até então a “grande novidade” no processo de gestão das cidades. Estudos, políticas públicas, legislação, diversas atividades têm contemplado esse princípio participativo. No entanto, para se alcançar aquele virtuosismo dialético, com o aumento das instâncias deliberativas a que se refere Habermas (HABERMAS, 1997, p. 19), faz-se necessário *ex ante*, principalmente nos países de modernidade tardia, como é o Brasil, resolver o problema da educação.

Mas a discussão ampla sobre os rumos da ocupação do solo urbano é uma necessidade criada por novas demandas das diversas camadas da sociedade. E se assim não o fosse, é uma obrigação que torna legítima a tomada de decisão pelo poder público, como determina a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, especialmente no âmbito dos municípios, com o papel de destaque que lhe é atribuído após 1988.

Deve-se ressaltar que esta questão torna-se mais delicada na medida em que há o surgimento das áreas metropolitanas, abarcando mais de um município, e chamando o Estado-Membro a tomar uma posição ativa dentro deste quadro de divisão de competências constitucionais, cujos traços mais relevantes se apresentam em seguida.

## **A Distribuição de Competências no Brasil**

No Brasil, além de uma disposição genérica que garante a autonomia dos entes federativos (art. 18, CF/88), há outras disposições constitucionais que a reforça, tendo a

Constituição brasileira produzido um sistema de distribuição de competências entre eles: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esta mesma Constituição, para que as autonomias operassem em harmonia, construiu um sistema de competências para determinadas atividades a serem desenvolvidas (Bastos, 1998, 98). Alaôr Caffé Alves observa que o modelo de competências atribuídas aos entes federativos indica uma clara adoção do que ele chama de "federalismo de integração, sucessor do federalismo de cooperação, ambos contrários ao federalismo dualista, de caráter rígido e tradicional, onde predominavam as competências exclusivas" (ALVES, 2001, p. 58).

Com efeito, a Constituição Federal atribui competência aos entes federativos, com base na ideia de interesses predominantes. Uma administração mais próxima dos interesses que não excedam os limites do Município será por este melhor desempenhada, em teoria. Quando os interesses dizem respeito a mais de um Município, e não ultrapassam os limites territoriais estaduais, são os Estados que têm, em tese, melhores condições de administrar estes interesses.

É com base neste entendimento que os modelos de gestão metropolitana deverão ser exercidos, com os entes federativos exercendo suas competências legislativas (elaborar as leis) e executivas (execução das diversas atividades da Administração Pública).

Acrescente-se a este leque de prescrições a necessária ordem democrática vigente no país, cujos traços principais se delineia no capítulo seguinte.

## A QUESTÃO DEMOCRÁTICA

Em um Estado democrático de direito como é o caso do Brasil, sua característica mais marcante é a existência de normas jurídicas que traduzem os valores da sociedade, criando um sistema que estrutura este próprio Estado e prescreve normas de conduta a serem observadas por todos.

Mas a ideia de democracia comporta formas de aplicação de seu preceito fundamental, conforme se verifica em seguida.

### Democracia

O significado original da palavra "democracia" remonta à época da Grécia Antiga, mais precisamente à cidade-estado de Atenas, por volta do século V. a. C. (Péricles). Àquela época, democracia significava o "governo do povo" (*demos* = povo + *kratein* = governo). Sob o aspecto político, significava a participação dos administrados na administração de suas cidades.



A democracia aparece como o regime que foi mais longe na redução da distância entre os cidadãos e os outros, ao integrar no corpo cívico o grupo daqueles que deviam trabalhar para viver, geralmente excluídos da cidadania nas cidades oligárquicas.

Sob a democracia foram desenvolvidas as práticas das principais formas representativas de exercício de poder político: a assembleia popular reunida em praça pública, as eleições diretas, os conselhos, as magistraturas exercidas alternadamente por todos os cidadãos. O poder era exercido por conselhos e magistrados eleitos diretamente, ou através de sorteio, mas as decisões mais importantes eram submetidas às assembleias populares (reunidas na praça pública) com voto direto, por aclamações.

Estes diversos mecanismos de exercício de poder foram utilizados no decorrer da história com maior ou menor intensidade. E em outros momentos a população foi alijada do processo decisório, seja sob o discurso de inspiração divina, seja por meio da força física.

Neste sentido, pode-se falar em democracia representativa, participativa e direta, conforme o exercício do poder se dê por meio de terceiros escolhidos, com a participação dos cidadãos juntamente com estes representantes ou diretamente no comando do Estado.

A democracia deliberativa (ou participativa), como o próprio nome sugere, indica um processo de afirmação e efetiva implementação de um conjunto de práticas e regras, baseadas no reconhecimento da diversidade entre os cidadãos (pluralismo), na igualdade política e no processo de deliberação coletiva.

Ela é uma atividade social compartilhada que requer debate e respeito à diversidade. É um processo decisório baseado em debates públicos, na busca de soluções para todas as demandas da sociedade. Ela é um modelo de soberania dos cidadãos, na medida em que se baseia na legitimidade do poder decisório oriundo de uma vontade coletiva, proveniente de uma discussão pública entre indivíduos livres e iguais.

Mais do que um modelo de processo decisório, a democracia participativa constitui-se como um processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública voltado para a formulação de políticas públicas e deliberação de assuntos de interesse da coletividade.

E será nos ambientes urbanos que esta participação poderá encontrar terreno fértil para um processo educativo, onde os participantes, através da troca de informações, conhecimentos e atitudes, têm a possibilidade de ampliar seus horizontes, alcançando outra realidade, o que em última análise, qualifica essas pessoas a formarem suas próprias opiniões. Ressalte-se que este cenário se constitui em um *processo* construído pelos integrantes das sociedades.

## **Preceitos Constitucionais e Infraconstitucionais Relacionados à Gestão dos Espaços Metropolitanos**

No Brasil, a base constitucional da democracia se encontra nos artigos 1º, parágrafo único e 14. No que tange à gestão dos espaços urbanos pode ser citado o art. 29, XII, e o art. 182, *caput*, e § 1º, da Constituição Federal de 1988, este último dispositivo regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001.

CF/88

Art. 1º, parágrafo único – todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Art. 29, XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Estatuto da Cidade

Art. 40, § 4º - no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

Outros dispositivos de ordem constitucional e infraconstitucional também compõem o arcabouço jurídico que legitima e incentiva a participação da população na tomada de decisão.

Note-se que o princípio democrático pode ser considerado um direito fundamental do cidadão, cuja efetivação, ampliação e solidificação são suas características marcantes.

### **Um princípio fundamental: a vedação de retrocesso democrático**

Com base no supracitado artigo 1º, parágrafo único da CF/88, pode-se afirmar que a democracia constitui-se em cláusula pétrea do Estado, impossível de ser alterada pelo legislador constituinte derivado. Trata-se de verdadeira essência do Estado. Estabelecido este princípio, todas as demais normas jurídicas devem apresentar harmonia com seu comando.

Ademais, como observa Ana Paula de Barcellos em relação à modalidade de eficácia jurídica denominada vedação ao retrocesso em relação aos princípios, como é o caso do

princípio democrático, “pressupõe também, com base no direito constitucional em vigor, que um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos em questão” (BARCELLOS, 2002, p. 68-69).

J. J. Gomes Canotilho demonstra a dimensão que se pretende alcançar ao afirmar que

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei de segurança social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço da saúde’) deve-se considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzem na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado (CANOTILHO, 1999, p. 327).

Sobre este princípio, também se manifestaram Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, cuja doutrina fundamenta a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 4901 em face das alterações no Código Florestal realizadas no ano de 2012:

Diante da insuficiência manifesta da proteção, há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e proporcionalidade. A vinculação do Poder Judiciário aos direitos fundamentais, e, portanto, aos deveres de proteção, guarda importância singular para a garantia de proteção do retrocesso, posto que, também no que diz respeito a atos do poder público que tenham por escopo a supressão ou redução dos níveis de proteção social (cujo controle igualmente implica consideração dos critérios da proporcionalidade na sua dupla perspectiva) caberá aos órgãos jurisdicionais a tarefa de identificar a ocorrência de prática inconstitucional e, quando for o caso, afastá-la ou corrigi-la (FENSTERSEIFER; SARLET 2011, p. 190-191).

É nesse sentido que se deve dar o processo de construção de mecanismos de gestão democrática, sobretudo nas áreas metropolitanas.

## A QUESTÃO METROPOLITANA

Verificadas até aqui questões de ordem teórica a respeito do Estado Federativo brasileiro e da democracia e seus principais elementos, analisa-se agora a questão metropolitana e suas peculiaridades quanto aos modelos de gestão compatíveis com os dois tópicos analisados nos capítulos anteriores.

## O Conceito Adotado de Metrópole

Uma primeira questão a ser esclarecida é do que se entende por metrópole.

Nos diversos ramos do conhecimento que estudam o tema metropolitano o conceito varia de acordo com a característica que se quer analisar.

O termo “metrópole” é de origem grega, consistindo na união dos termos “*meter*” = mãe, ventre, e “*polis*” = cidade. Seria uma cidade em volta da qual surgiriam outras menores, dependentes suas.

No plano real, tem-se entendido como metrópole um Município com forte concentração urbana, forte posição econômica, social e política não só em relação ao seu entorno, como em relação a todo o país. Pode-se afirmar, em dias atuais, que a metropolização, entendida como um processo de conurbação entre diversos municípios, é a “tradução urbana da globalização” (LACOUR; PUISSANT, 1999).

Segundo José Ortega Valcárcel as áreas urbanas são agora

os cenários sociais da competitividade internacional, suplantando os Estados. O urbanismo suplantou a indústria como motor de desenvolvimento capitalista, como cimento da sua expansão. O processo de urbanização é o novo indutor de industrialização, invertendo a relação clássica dominante nos séculos XIX e XX (VALCÁRCEL, 2004).

O conceito mundialmente adotado de metrópole, base inicial para o estudo dos diversos aspectos das regiões metropolitanas, diz respeito a esta importância econômica, social, cultural e política de um município-sede e seu entorno.

No entanto, são diferentes as visões sobre a escala de importância no contexto regional, nacional ou global.

Com efeito, as metrópoles espalhadas pelo mundo possuem diferentes conotações, seja em seus aspectos econômicos, sociais, políticos ou jurídicos. Com base em Milton Santos (SANTOS, 1990), é possível afirmar que estas metrópoles terão forte influência da realidade do país onde se encontram e também em relação às suas próprias características locais.

Este cenário exige o aperfeiçoamento das instituições de governança. Segundo Ronaldo Guimarães Gouvêa:

Tradicionalmente, o termo “metrópole” é atribuído à existência de um centro importante, que desenvolve uma série de atividades urbanas sofisticadas e que exerce, através da economia, da política e da cultura, evidente influência sobre as cidades vizinhas. Contudo, o conceito moderno de metrópole procurou adicionar à definição tradicional o aspecto administrativo, já que uma área metropolitana, conforme assinala Benício Schmidt, “compreende não somente uma aglomeração socioeconômica de fatores indispensáveis para a manutenção de uma economia de mercado, mas implica também a necessidade de *novas estruturas governamentais*”. (GOUVÊA, 2005, p. 130)

Em estudo comparado das regiões metropolitanas na França, Alemanha e Reino Unido, Jean-Paul Carriere (2010), reconhece uma nova realidade destes espaços e, consequentemente, a necessidade de se revisar novas estratégias de administração. A estes espaços lhe são atribuídas novas funções: (i) de controle de decisão em todos os aspectos (político, econômico, cultural); (ii) de inovação e de competição, em escala internacional; (iii) de “gateway” (aqui entendido como o espaço pelo qual devem passar os principais assuntos de ordem internacional).

A quantidade de pessoas morando em uma metrópole não constitui seu elemento definidor, sobretudo pela diferença nestes diferentes países. Consideram-se 500 mil habitantes na Alemanha, 200 mil na França e sem fixação de população no Reino Unido. A própria expressão “Região Metropolitana” tem origem e significado diversos nestes locais.

Enid Slack, em estudo para o Banco Mundial, identifica alguns modelos de estrutura governamental apresentados em literatura especializada e com correspondência fática em diversas áreas metropolitanas (SLACK, 2007).

Mais do que a busca por uma definição adequada quanto a esta nova escala territorial das regiões metropolitanas, faz-se necessária a construção de novas instituições que exigem a governança destas aglomerações cada vez mais complexas. Esta não é uma discussão recente, sendo analisada em diversos países, que a par das diferentes realidades indicam a necessidade de cooperação, formal e informal, e entre os atores de cidades e regiões diferentes entre si (CARRIERE, 2010).

## **Formação das Metrôpoles no Brasil**

O processo de formação das metrópoles está diretamente ligado ao processo de urbanização brasileiro, baseado em dois grandes momentos: o primeiro se dá entre a década de 30 e a de 80 e o segundo a partir daí. As maiores cidades do Brasil passam a substituir sua forma de subsistência (que estava ligada à agricultura) pelo desenvolvimento industrial, processado inicialmente em função da produção do café. A partir da década de 40 há o início da alteração da população rural para urbana. É a partir deste período também que há um aumento do intervencionismo estatal no setor econômico produtivo, não apenas como órgão regulador destas atividades, mas também com atuação direta na atividade produtiva industrial. Este processo de industrialização, acentuado no período do governo Kubitschek (1956-1961), tem gerado externalidades positivas e negativas. Uma dessas externalidades é a necessidade de construção de gestões democráticas em espaços urbanos conurbados, ou áreas metropolitanas.

Vale ainda o registro de Fernando Luiz Abrucio e Márcia Miranda Soares (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 94-95) sobre o tema:

1) Nas décadas de 30 e 40, houve uma ruptura profunda com a sociedade anterior mediante a instituição de um modelo industrializante voltado para a substituição das exportações, em um contexto de crise externa no entre Guerras. Nota-se o primeiro pico de adensamento urbano nesse período.

- 2) No final dos anos 50, no governo Juscelino Kubitschek, por meio do chamado Plano de Metas, estabeleceu-se um novo modelo de industrialização baseado primordialmente em empresas multinacionais, com destaque para o setor automobilístico.
- 3) Entre 1968 a 1973, no período do “Milagre Econômico”, ocorreu uma industrialização mais diversificada, alicerçada no tripé empresas estatais/indústria nacional/empresas multinacionais, e cujo resultado foi crescimento econômico extraordinário, com um aumento do PIB acima de 10%.
- 4) As décadas de 80 e 90, marcando o final do regime militar e a redemocratização do país, constituem o ápice do processo de urbanização, [...] , só que agora há um menor crescimento econômico e os grandes centros, em especial, estão “cobrando a fatura” pelo desenvolvimento desordenado.

Conforme se verificará mais adiante, as formas de gestão dos espaços metropolitanos surgidos nestes períodos não tiveram, em geral, uma atuação satisfatória. Não conseguiram traduzir em políticas públicas eficazes as necessidades que eram detectadas quando de algum estudo sobre todo o processo de transformação da população rural para urbana, suas causas e possíveis consequências a longo, médio e pequeno prazo.

### **A Gestão Metropolitana: Possibilidades sob o Enfoque Jurídico**

Atento ao constante crescimento da população urbana brasileira, o legislador constituinte originário previu em seu artigo 25, § 3º a possibilidade de arranjos institucionais voltados para uma adequada gestão do espaço metropolitano, dispondo expressamente que nestes casos:

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.

Esta é uma faculdade conferida aos Estados, que analisarão a conveniência da criação de uma estrutura específica voltada para a gestão destes espaços. Estas Regiões Metropolitanas – RMs – não tem capacidade política, constituindo-se em órgãos administrativos cujas composições irão variar de acordo com a situação política e cultural de cada região.

Registre-se interessante debate jurídico (GRAU, 1974, p. 104; GRAU, 1979, p. 30-31; FERRAZ, 1976, p. 19-24; ALVES, 2001, p. 65-68; VASQUES, 2005, p. 368-373) sobre a obrigatoriedade ou não de um município vir a participar de uma Região Metropolitana criada, tema que o Supremo Tribunal Federal do Brasil – STF – teve a oportunidade de se manifestar por mais de uma vez, decidindo que não cabe ao município escolher se pretende ou não fazer parte de uma Região Metropolitana (ADIN nº 1841-9 – RJ; 796-3 – ES; 568 (Mc) – AM).

Ressalte-se, ainda, que sendo a instituição das Regiões Metropolitanas uma faculdade dos Estados, e adotando-se a posição de que a gestão destes interesses é de titularidade destes Estados com a obrigatória convocação da participação dos municípios envolvidos, outros

arranjos institucionais poderão ser formalizados para esta atividade (consórcios, convênios, execução direta, etc.).

O que não se admite (moral, ética e juridicamente) é a não participação dos diversos segmentos da sociedade neste processo.

## **REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E GESTÃO DEMOCRÁTICA**

O ato de instituição de uma Região Metropolitana, dentro da faculdade conferida aos Estados (ou à União, antes de 1988), deve, sob o enfoque jurídico, atender aos preceitos constitucionais, dentre os quais a previsão de participação efetiva dos diversos segmentos da sociedade. A medida exata desta participação tem relação direta com a capacidade de organização e pressão destes diversos segmentos. Aqueles que conseguirem melhor se organizar, e conseqüentemente, poder fazer maior pressão para o atendimento de suas demandas específicas, tendem a ocupar um lugar de destaque nas instâncias de poder.

Ressalte-se a ideia de “cidades globais” mencionada por Nathália Arruda Guimarães, onde essa nova concepção de cidade e o papel que elas representam para o sistema capitalista irão pressionar a construção de um modelo jurídico de administração das regiões metropolitanas. Certamente um organismo de gestão do espaço metropolitano que não contemple a participação da sociedade com poderes deliberativos tende a ser mais suscetível a pressões de interesses comerciais, em detrimento das demandas populares, como habitação, saúde, transporte, etc. (GUIMARÃES, 2010).

Verifica-se, a seguir, como se deu o processo de formação destas Regiões Metropolitanas no Brasil e o que se tem construído de mecanismos efetivos de participação direta da população em algumas delas.

### **Processo de Institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil**

Esta expressão, “regiões metropolitanas”, tanto pode ser entendida no seu aspecto jurídico como em seu aspecto social. A definição de Eros Roberto Grau expressa estas duas concepções:

Podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por razões privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas. Face à realidade político-institucional brasileira, serão elas o conjunto que, com tais características, esteja implantado sobre uma porção

territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e Municípios (GRAU, 1983, p. 10).

Esta realidade socioeconômica requer uma atuação efetiva da sociedade e do poder público para suprir as demandas que se apresentam. O arranjo institucional do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, no Estado de São Paulo, trouxe resultados extremamente positivos em vários momentos de sua existência, desde sua criação em 1990 até sua transformação em consórcio no ano de 2010, com base termos da Lei Nacional n. 11.107, de 06 de abril de 2005.

No Brasil, as regiões metropolitanas foram concebidas inicialmente na década de 1960, mais precisamente na Constituição Federal de 1967, portanto, em pleno regime militar.

Mas já a partir da década de 1950 verifica-se um intenso processo migratório para as cidades, gerando uma conurbação, que por sua vez exige o estreitamento das relações político-administrativas entre estas cidades (AZEVEDO; GUIA, 2000)

No entanto, é com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 que se constrói a sua base legal.

Nesta época, além do controle exercido pelo poder central sobre os Estados e Municípios, baseado na força, pretendia-se montar um esquema administrativo que pudesse implementar as políticas públicas decididas pelos militares, então no poder.

Como é característico de regimes ditatoriais, a participação da população dava-se de forma pouco efetiva, em que pese a previsão de conselhos deliberativos e consultivos na Lei Complementar n. 14 de 8 de junho de 1973 que estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e na Lei Complementar n. 20 de 1º de julho de 1974 que criou a região metropolitana do Rio de Janeiro, concomitantemente à fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

Os critérios para a criação e implementação destas Regiões Metropolitanas pautavam-se na “magnitude da população aglomerada, na extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, na integração econômica e social do conjunto e na complexidade das funções desempenhadas” (ROLNIK; SOMEKH, 2004, p. 115).

No Estado do Rio de Janeiro, após a criação da região metropolitana do Rio de Janeiro, teve forte atuação a FUNDREM – Fundação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com diversos estudos multidisciplinares e um quadro técnico altamente qualificado, que, durante o tempo em que funcionou, contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento da região, até sua extinção em 1989. Vale ressaltar que os repasses de recursos federais contribuíram de grande forma para o sucesso daquela instituição.

Fazendo-se uma análise do tratamento que vem sendo conferido às regiões metropolitanas ao longo do tempo no Brasil, tem-se que no final da década de 1960 o Governo Federal assumiu a tarefa de organizar políticas supramunicipais para controlar o desenvolvimento de regiões altamente povoadas que passavam por intensa transformação urbana. Foram, então, criadas agências intermediadoras de recursos federais para os Municípios e órgãos estaduais encarregados de executar as políticas públicas comuns à região



metropolitana, sempre sob o controle da União, com reduzidíssimo espaço para a autonomia dos Municípios envolvidos.

No entanto, a organização regional de interesses comuns passa a ser concebida como uma questão estrutural do País com a Constituição de 1988, que inseriu o tema no Capítulo da “Organização do Estado” em vez de situá-la no Capítulo da “Ordem Econômica” como fizera a Constituição anterior.

Foi ainda a Constituição de 1988 que transferiu aos Estados a prerrogativa de criar novas regiões metropolitanas, o que efetivamente foi feito.

### **Quadro das Regiões Metropolitanas Atuais**

Na década de 1970 haviam sido criadas 9 Regiões Metropolitanas, número que salta para 23, de acordo com dados do Censo 2000. No início de 2009 mais uma foi criada, e no mês de março de 2010 já havia 35. Em abril de 2012 eram 41, em julho de 2012 somavam-se 43, em novembro de 2012 tem-se 52 Regiões Metropolitanas e em abril de 2013, totaliza-se 56 Regiões oficialmente criadas.

Em que pese o acelerado crescimento da população urbana nas últimas décadas, muitas destas Regiões Metropolitanas não apresentam características de metrópole, conforme definido acima. É possível que questões de ordem política e financeira tenham levado a este acelerado crescimento de RMs, sobretudo levando-se em consideração que há um programa de subsídio do governo federal no âmbito do PMCMV – Projeto Minha Casa Minha Vida, voltado para a construção de moradias, se o município estiver inserido em uma Região Metropolitana.

### **Os Espaços de Participação nas Regiões Metropolitanas**

Como visto, existem 56 Regiões Metropolitanas oficialmente criadas no Brasil, sendo que elas se encontram em diferentes estágios de evolução, seja em efetiva implementação, atuação ou representatividade.

O que se pretende neste item é apresentar o quadro de desenvolvimento atual dos mecanismos de gestão destas Regiões Metropolitanas, em especial os mecanismos de participação direta da sociedade em seus órgãos gestores.

Trata-se de uma exposição dos dados colhidos, não sendo feita neste momento uma análise crítica sobre a participação da sociedade nestes órgãos de gestão, o que se fará adiante quando nas considerações finais tais dados serão cotejados com os temas abordados anteriormente.

Após a análise de alguns estudos específicos em diversas localidades, optou-se por fazer um recorte com as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Curitiba pelos seguintes motivos.

As Regiões de São Paulo e Belo Horizonte vêm apresentando um relevante processo de institucionalização de seus órgãos consultivos e deliberativos, podendo ser consideradas as mais desenvolvidas neste aspecto.

Em situação diametralmente oposta, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresenta um déficit de institucionalização.

Tal fato permite, portanto, uma comparação inicial entre localidades mais desenvolvidas e menos desenvolvidas, a fim de que se verifique se há correlação entre este desenvolvimento (ou a falta dele), e uma efetiva participação democrática.

Porto Alegre foi escolhida devido ao forte sentimento regionalista e municipalista que existe no Estado, pela tradição na formação de entidades que reúnam os interesses comuns de alguns Municípios e pela grande participação da sociedade em assuntos públicos.

Por fim, Curitiba, que tem apresentado um conhecido sistema de transporte integrado em sua Região Metropolitana, pretendendo-se verificar se uma questão pontual dentre os vários interesses metropolitanos pode significar um ponto de partida para a solidificação desta instituição nos demais assuntos.

Ressalte-se que o objetivo da análise destas Regiões Metropolitanas não tem como objetivo descrever os diversos aspectos que as compõe<sup>2</sup>, mas sim apresentar a forma como algumas destas Regiões dispõem formalmente sobre a participação democrática no processo decisório, e se há efetividade o cumprimento de eventual previsão legal.

O conhecimento destas instâncias permite fixar o estado atual desta participação, servindo como parâmetro para o controle de eventual afronta ao princípio de vedação de retrocesso democrático.

## São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo é formada atualmente por 39 Municípios, e concentra 48,04% da população do Estado de São Paulo, em uma área correspondente a 3,24% do território estadual. Trata-se da maior concentração urbana do Brasil, sendo que “seu Produto Interno Bruto (PIB) atingiu, em 2004, algo em torno de US\$ 94,06 bilhões, o que corresponde a cerca de 15,6% do total brasileiro”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta abordagem pode ser feita por meio do excelente estudo organizado pelo Observatório das Metrópoles. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=978&lang=pt](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=978&lang=pt)>

<sup>3</sup> Dados disponíveis em: <[http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/infometropolitana/rmsp/rmsp\\_dados.asp](http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/infometropolitana/rmsp/rmsp_dados.asp)>. Acesso em: 26 out. 2009.

A Constituição do Estado de São Paulo, de 05 de outubro de 1989, prevê em seu artigo 153 a possibilidade de criação de unidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões), mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades. A Região Metropolitana de São Paulo já estava criada pela Lei Complementar Federal nº 14/73, vindo, posteriormente a Lei Complementar Estadual nº 94/74, em seu artigo 14, autorizar o Poder Executivo a constituir sociedade por ações sob a denominação de Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA, com o Governo do Estado mantendo a maioria absoluta das ações (art. 17, § 1º), o que caracteriza, portanto, uma sociedade de economia mista, órgão da Administração Indireta do Estado.

Recentemente a Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, reestruturou esta RM que passou a denominar-se Região Metropolitana de São Paulo e prevendo diversos novos dispositivos.

Dentre estes dispositivos, na linha do presente estudo, foram estruturados os órgãos consultivos e deliberativos. O art. 17 prevê a criação do Conselho de Desenvolvimento com atribuições de “deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo”.

Este Conselho será composto pelos prefeitos ou representantes de cada município da RM e representantes do Estado (art. 7º). Não há previsão de assento para representantes escolhidos diretamente pela sociedade civil.

Este Conselho recebeu ainda a atribuição de estabelecer regras sobre a criação e funcionamento do Conselho Consultivo, que deverá contar com a participação efetiva da sociedade civil (art. 14).

## Belo Horizonte

O modelo de gestão metropolitana atual adotado no Estado de Minas Gerais, particularmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte, repousa sua base na Constituição Estadual de Minas Gerais, de 1989, com as alterações produzidas nos anos de 2004 e 2005, que procuravam consertar “terminações inconcebíveis à época da constituinte mineira de 1989” (MACHADO, 2009, p. 96), que, em contraposição ao governo militar centralizador dos anos 60/80, acompanhou o fluxo de movimentos por maior descentralização, gerando o que Edésio Fernandes (FERNANDES, 2009, p. 96) qualificou como “municipalismo a todo custo”.

A Constituição mineira prevê em seu artigo 46 que cada Região Metropolitana deverá ter:

I - uma Assembleia Metropolitana; II - um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; III - uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo; IV -

um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; V - um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Posteriormente, as Leis Complementares – LC – nº 88 e 89 de 2006 e 107, 2009, regulamentaram as instituições que haviam sido previstas no artigo 46 da Constituição Mineira.

A LC 88/2006 atribui à Assembleia metropolitana, composta por representantes do Estado e de cada Município da região metropolitana, as prerrogativas de definir as diretrizes e vetar as resoluções do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, criado também por esta lei, e cuja composição seria definida por lei complementar que a instituisse. Esta composição foi definida pela LC 89/2006, com os seguintes membros: I - cinco representantes do Poder Executivo estadual; II - dois representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; III - dois representantes do Município de Belo Horizonte; IV - um representante do Município de Contagem; V - um representante do Município de Betim; VI - três representantes dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte; VII - dois representantes da sociedade civil organizada.

Por fim, os representantes da sociedade civil foram nomeados por meio do Decreto nº 44.601, de 21/08/2007.

A LC 107 criou a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH, na forma de autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH - e apoio à execução de funções públicas de interesse comum, com autonomia administrativa e financeira e personalidade jurídica de direito público.

Gustavo Gomes Machado (2009, p. 96) destaca os seguintes pontos fundamentais deste novo modelo de gestão metropolitana após a aprovação das mencionadas leis: “paridade decisória entre o estado e o conjunto de municípios na gestão; [...] definição da titularidade estadual das funções públicas de interesse comum; participação da sociedade civil no conselho deliberativo”.

## Rio de Janeiro

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ – foi criada pela Lei Complementar nº 20/74 e depois sofreu alterações por Leis Complementares Estaduais até atingir sua conformação atual, conforme redação da LC nº 133/2009, sendo constituída por 19 Municípios.

Neste sentido, a Lei Complementar nº 87/1997, com alterações posteriores, dispõe em seu artigo 4º que “a Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo”. O artigo 10

desta lei prevê que “o Poder Executivo, na qualidade de órgão executivo da Região Metropolitana, exercerá a sua atividade através da sua Administração Direta e Indireta”.

Em pesquisa organizada por Luciana Correa do Lago para o Observatório das Metrópoles, já fora salientado que “não se constata a existência de uma política metropolitana no Estado do Rio de Janeiro. Não existem órgãos nem instrumentos de cooperação intermunicipal de caráter metropolitano no âmbito do governo do Estado” (LAGO, 2009, p. 62).

## Porto Alegre

O Estado do Rio Grande do Sul, onde está situada a Região Metropolitana de Porto Alegre, com 33 municípios, é caracterizado por um forte sentimento local, fundado em razões históricas e culturais,

Com base em estudo de Rosetta Mammarella (2009) junto ao Observatório das Metrópoles, observou-se um forte movimento municipalista no Estado, fator que intensifica o sentimento de autonomia deste ente federado, e vem condicionando as políticas de gestão regional, e, portanto, metropolitana também, como no caso da implementação dos COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que formam a base institucional e territorial do Governo Estadual para a redução das desigualdades regionais e desenvolvimento sustentável das diversas regiões do Estado.

A questão da gestão da Região Metropolitana está disciplinada, hierarquicamente, pela Lei Complementar Federal nº 14/73, e atualmente pela Lei Complementar Estadual nº 13.854/2011 que disciplina os Conselhos Deliberativo e Consultivo da referida RM. O órgão pleno do Conselho Deliberativo tem em sua composição seis representantes da sociedade civil, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES (art. 4º, IV). Nos demais órgãos e conselhos de que trata a referida lei, haverá sempre a previsão de assento para integrantes da sociedade civil.

## Curitiba

A Região Metropolitana de Curitiba é composta por 29 Municípios, de acordo com as alterações produzidas por leis supervenientes à lei originária – Lei Complementar Federal nº 14/73, sendo a última alteração efetuada pela Lei Complementar nº 139/2011.

Seu principal órgão gestor é a COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

A COMEC é o órgão responsável pela organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba, em cumprimento às deliberações do Conselho Deliberativo, e encontra-se vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU), por força do Decreto Estadual nº 6.384/06.

Este Conselho Deliberativo, previsto inicialmente no artigo 2º da Lei Complementar nº 14/73, está atualmente inserido dentro da estrutura da COMEC, e é presidido pelo Governador do Estado do Paraná compondo-se de mais 5 membros “de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, [...], todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles entre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana” (art. 4º e 5º da Lei nº 6.517/74, com alterações posteriores<sup>4</sup>).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os últimos anos de relativa estabilidade político-institucional que o Brasil vem vivenciando têm permitido que a sociedade desfrute de uma segurança institucional, compreendida aqui como atendimento das expectativas de manutenção das regras do jogo de um Estado. Esta segurança constitui verdadeira premissa para o desenvolvimento de uma cidadania mais ativa, onde os diversos elementos da sociedade têm a possibilidade de efetivamente assumir o controle da elaboração e execução de políticas públicas, ou seja, de efetivo exercício do poder.

O modelo federativo do Estado brasileiro permite uma maior diluição deste poder (ao menos em tese), pois reconhece que é no respeito ao pluralismo político-ideológico que se tem as bases para uma sociedade justa.

Dentro dos diversos campos de atuação do Estado, toma destaque a questão do planejamento urbano, na medida em que a grande maioria da população encontra-se residindo em áreas urbanas, o que, conseqüentemente, aumenta o leque de demandas ao poder público, marcando assim, uma característica do Estado moderno: a necessidade de atender a uma população com demandas urbanas, e por muitas vezes demandas comuns de moradores que residem em municípios ou até mesmo em Estados diferentes.

É que uma das características deste acelerado processo de urbanização é a formação de grandes aglomerações urbanas que não se enquadram na mesma lógica da organização dos entes federativos.

Reflexo do mundo contemporâneo, surgem as metrópoles, estas grandes áreas urbanas, com demandas comuns, e que exigem uma atuação integrada dos diversos níveis de poder.

Muitas vezes a falta de cooperação política entre correntes partidárias diferentes tem dificultado, ou até mesmo anulado, a possibilidade de uma articulação regional (ou

---

<sup>4</sup>Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=187>. Acesso em: 27 jul. 2012.

metropolitana), com cada ente federado assumido sua parcela de competência que lhe fora atribuído pela Constituição Federal de 1988.

Se este cenário de não cooperação tem se mostrado como a regra do jogo político brasileiro, por fatores diversos como financiamento e cultura, a longa história de falta de efetiva participação da sociedade no poder é um elemento que a tende demorar mais tempo até ser incorporado nas pautas de discussão dos modelos de deliberação e execução de políticas contemporâneas.

A democracia tem assento constitucional expresso e pode ser exercida por meio de representantes eleitos, de forma direta, ou de forma participativa, em conjunto com os representantes eleitos.

O modelo federativo que teve assento formal em todas as Constituições brasileiras desde 1891, com movimentos de sístole e diástole, não conseguiu ainda se consolidar e se desenvolver na prática. Por seu turno, a efetivação da democracia ainda deve passar por um longo caminho até alcançar o *status* que o constituinte pretendeu lhe dar em 1988.

Este é um processo que depende menos dos ocupantes de cargos políticos do que dos próprios interessados, que necessitam de uma articulação contínua para conquistar espaços no tabuleiro político do poder.

E além de conquistar estes espaços, tarefa não menos árdua é a manutenção destas conquistas, que se fundamente, entre outros argumentos, pelo princípio de vedação ao retrocesso democrático, considerado uma conquista social dos tempos atuais.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa na área jurídica, visando permitir a sindicalização de eventual retrocesso democrático, em especial no âmbito judicial, ressaltando o recente ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4901, na data de 21 de janeiro de 2013, questionando dispositivos do “novo Código Florestal”, Lei nº 12.727, de 17/10/2012, que estabelece uma diminuição da proteção ambiental, tema que se constitui verdadeira conquista social, assim como a questão democrática, objeto de análise neste estudo.

Objetivando verificar como estes espaços vêm sendo construídos, ao menos formalmente, procedeu-se a uma análise dos instrumentos de gestão de algumas Regiões Metropolitanas constituídas no país: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Curitiba.

Esta análise foi feita com base em dados disponíveis em outras pesquisas sobre o tema, bem como pelas informações disponibilizadas nos endereços eletrônicos na internet dos respectivos órgãos da Administração Direta e Indireta, dados estes que podem e devem ser confirmados ou atualizados ao longo do tempo.

A realidade destas diferentes Regiões Metropolitanas reflete a própria diversidade da população brasileira. Encontram-se elas em diferentes níveis de evolução tanto no que se refere ao desenvolvimento institucional formalmente aprovado, como aos mecanismos que preveem assento de membros da sociedade civil nas instâncias deliberativas.

Verificou-se que nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte há um avanço na formulação do arcabouço institucional de gestão metropolitana, dentro de cada realidade, mas somente a segunda tem expressa previsão de participação de membros da sociedade civil nas instâncias deliberativas.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro caracteriza-se por um histórico descaso com a gestão destes interesses, na medida em que não se verificou ao menos momentos de maior desenvolvimento destes mecanismos.

Na Região de Porto Alegre, nota-se um histórico de efetiva participação da comunidade na gestão pública, por meio dos mais variados arranjos institucionais, sejam de âmbito municipal ou regional. Toma destaque a expressa previsão de assento para membros da sociedade civil nos atuais órgãos deliberativos.

Na Região Metropolitana de Curitiba o município-polo tem se destacado em noticiários especializados como dotado de relevante infraestrutura bem como de órgãos de planejamento urbano dotados de elevada capacidade técnica. Quanto aos órgãos de deliberação metropolitana, na há previsão para a participação direta da sociedade no processo de tomada de decisão.

O que se verificou, portanto, é que somente as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e Porto Alegre possuem previsão expressa de participação direta de membros da sociedade nas instâncias deliberativas.

As outras Regiões não preveem esta participação, nem nas legislações atuais, nem nas legislações passadas.

Assim, Belo Horizonte e Porto Alegre alcançam um determinado patamar de participação democrática em seus órgãos de gestão metropolitana que não poderá ser suprimido ou até diminuído, pois se trata de uma conquista social, e estas conquistas tendem a percorrer um caminho de ampliação, jamais de redução.

As demais Regiões analisadas, por seu turno, ainda têm um longo caminho a percorrer, mas se por um lado a falta de previsão de mecanismos democráticos impede qualquer responsabilização por sua diminuição ou supressão, em outra seara, esta ausência de cumprimento da norma constitucional pode também render ações judiciais para compelir os Estados a darem efetividade ao anseio da sociedade por participar do processo decisório dos assuntos metropolitanos.

Esta limitada participação da sociedade nos órgãos gestores metropolitanos é um ponto negativo se cotejado também com a literatura e experiência estrangeira. Faz-se imperativa a participação dos diferentes atores dos variados espaços que compõem a esfera metropolitana, e dentre estes diferentes atores destacam-se o poder público, as empresas, e a sociedade civil, motivo pelo qual se entende que esta participação da população é condição fundamental para a adoção de modelos institucionais adequados e eficientes.

Como já mencionado outras vezes neste trabalho, trata-se de um processo de construção de um modelo de gestão pública baseado no compartilhamento de atribuições entre representantes eleitos e os próprios membros da sociedade, voltado não só ao



cumprimento do comando constitucional, mas, sobretudo, e principalmente, para a construção de uma sociedade mais igualitária, na medida em que respeita e incorpora sua pluralidade nas instâncias de poder.

Este processo está sujeito às diversas variáveis de cada localidade, que vão influenciar de forma direta o tempo de efetiva implementação e o modelo a ser adotado.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 24, 2001.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. **Revista de Direito Ambiental**, n. 21, jan./mar. 2001.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Reforma do Estado e gestão metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte. **Cadernos de texto**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, 2000.

BARCELOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 01, de 15 de dezembro de 1889**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>>. Acesso em: 17 set. 2009.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, v. 1, n. 22, abr. 2001.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CARRIERE, Jean-Paul. La dynamique de métropolisation en Europe : de nouveaux enjeux de gouvernance. Réflexions à partir des cas britannique (City Régions) Français (Métropoles), et allemand (Metropolregionen). **Séminaire international métropole, inégalités et planification démocratique**. IPPUR – UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERNANDES, Edésio. Gestão metropolitana. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan/jun 2004. Transcrição de palestra, p. 82. In: MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. **Revista de Direito Público**, p. 37-38, jun./mar. 1976.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas**. Regime jurídico. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

\_\_\_\_\_. Regiões metropolitanas: uma necessária revisão de concepções. **RT**, n. 21, mar. 1979.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: RT, 1983.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050&p=2>>. Acesso em: 19 set. 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do urbanismo**. Trad. Ivone Salgado. Campinas: Papirus, 1990.

LACOUR, Claude.; PUISSANT, Sylvette **La métropolisation – croissance, diversité et fractures**. Paris: Anthropos–Economica, 1999.

LAGO, Luciana Correa do (Org.). **Como anda Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Trad. Carlos S. Mendes Rocha. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**: dilemas das transações democráticas. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

MAMMARELLA, Rosetta (Org.) **Como anda Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Arranjos institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório de Pesquisa. **Projeto Observatório das Metrôpoles**: Território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá. CNPq – INSTITUTOS DO

MILÊNIO. out. 2009. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1039&Itemid=80&lang=pt](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1039&Itemid=80&lang=pt)> ou <[www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2010.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: HARBRA, n. 1, maio 2006.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa e fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SLACK, Enid. Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 4317, ago. 2007. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=1007350>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 44, 1988.

VALCÁRCEL, José Ortega. La geografía para el siglo XXI. In: ROMERO, Juan (Coord.) **Geografía Humana**. Ariel: Barcelona, 2004.

VASQUES, Denise. A instituição de regiões metropolitanas e competências constitucionais à luz do Supremo: notas críticas ao acórdão do Supremo Tribunal Federal na ADIn nº 1.841-9-RJ. **Boletim de Direito Municipal**, maio 2005.

**Artigo recebido em: 04/10/2012**

**Artigo aprovado em: 23/04/2013**