

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO DEPARTAMENTO DE
ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
URBANO – MDU/ UFPE

EUGÊNIA GIOVANNA SIMÕES INÁCIO CAVALCANTI

**ESTATUTO DA METRÓPOLE E GOVERNANÇA
INTERFEDERATIVA:
Bases para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento,
do uso e da ocupação do solo metropolitano**

Recife
2021

EUGÊNIA GIOVANNA SIMÕES INÁCIO CAVALCANTI

**ESTATUTO DA METRÓPOLE E GOVERNANÇA
INTERFEDERATIVA:
Bases para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento,
do uso e da ocupação do solo metropolitano**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Professora Dra. Maria Angela de Almeida Souza

Co-orientadora: Professora Dra. Danielle de Melo Rocha

Recife
2021

Catálogo na fonte
Bibliotecária Lílian Lima de Siqueira Melo – CRB-4/1425

C376e Cavalcanti, Eugênia Giovanna Simões Inácio
Estatuto da metrópole e governança Interfederativa: Bases para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano / Eugênia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti. – Recife, 2021. 198p.: il.

Orientadora: Maria Angela de Almeida Souza.

Coorientadora: Danielle de Melo Rocha.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2021.

Inclui referências.

1. Desenvolvimento urbano. 2. Estatuto da Metrópole. 3. governança interfederativa. 4 Uso e ocupação do solo - Recife I. Souza, Maria Angela de Almeida (Orientadora). II. Rocha, Danielle de Melo. III. Título.

711.4 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2021-212)



Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco

Eugênia Giovanna Simões Inácio Cavalcanti

**“ESTATUTO DA METRÓPOLE E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA
Bases para o
desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação dosolo
metropolitano”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 23/07/2021.

Banca Examinadora

Participação via Videoconferência

Prof. Maria Angela de Almeida Souza (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof. Danielle de Melo Rocha (Coorientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof. Flávio Antonio Miranda de Souza (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof. Maria do Livramento Miranda Clementino (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Participação via Videoconferência

Prof. Amélia Maria de Oliveira Reynaldo (Examinadora Externa)
Universidade Católica de Pernambuco

Participação via Videoconferência

Prof. José Antônio Aparecido Júnior (Examinador Externo)
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Aos meus pais, GIZA (*in memoriam*) e ORISVALDO (*in memoriam*), com imensa gratidão por tanto amor e pelo que sou.

A ROBERTO, companheiro de uma vida, e aos meus filhos SOFIA e TIAGO, razão maior da minha existência, com todo meu amor.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese não é fácil e, nessa trajetória, várias pessoas surgiram no momento certo para viabilizar este projeto, sempre demonstrando a presença de DEUS e, como não poderia ser diferente, o primeiro agradecimento é a ELE, por tudo, especialmente pelo dom da vida e por me possibilitar ter saúde, determinação e coragem para, em plena Pandemia da Covid-19, concluir este trabalho iniciado há quatro anos.

A toda minha grande família, agradeço a alegria da nossa convivência, especialmente a ROBERTO, SOFIA e TIAGO, por terem aguentado o meu estresse, meus desabafos, mas sempre me dando o suporte necessário e com palavras de incentivo, bem como às minhas tias LENA e TECA, gratidão pela escuta atenta e o enorme carinho.

No decorrer da elaboração da tese precisei trocar muitas ideias com arquitetos e urbanistas, foram tantos no meu caminho durante esses quatro anos que seria impossível nominá-los, alguns se tornaram amigos e amigas, agradeço a todos eles em nome de EVELYNE LABANCA, amiga-irmã desde a adolescência, dos tempos do Colégio Damas, e a maior incentivadora para que eu encarasse o enorme desafio de fazer um Doutorado, em uma área totalmente diversa da minha formação original, mas que sempre me encantou desde que comecei a trabalhar com Direito Urbanístico na Prefeitura do Recife. Amiga, obrigada por ter me proposto o desafio de participar da seleção do Doutorado e por sua amizade.

A minha orientadora Professora ANGELA SOUZA e Coorientadora DANIELLE ROCHA, agradeço por tê-las encontrado, mesmo que o início nossa convivência tenha sido marcada por grandes embates, especialmente em razão da minha formação jurídica, agimos com paciência e principalmente persistência, assim conseguimos nos entender de tal forma que nosso trio passou a funcionar harmoniosamente e o trabalho fluiu de uma maneira incrível. Obrigada queridas professoras, por toda orientação e partilha durante esses anos, esta tese tem muito de vocês também.

Aos colegas da Procuradoria- Geral do Município do Recife, em especial a minha colega Procuradora e amiga ANDRÉA GALIZA e ao apoio técnico do NUMA – NÚCLEO DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE, Iranildo Mendes e Tamynne Arruda, agradeço por nossa convivência diária e apoio.

Aos colegas de outros setores da Prefeitura do Recife, especialmente TACIANA SOTTO-MAYOR, JOÃO DOMINGOS, CARLA DIAS, MARIANA ASFORA, AUGUSTA HOLANDA, JOSÉ FERNANDES, ANA PATRÍCIA UCHOA e GLÓRIA BRANDÃO, com quem sempre mantive excelentes debates profissionais e que muito me ajudaram no desenvolvimento da tese.

A AMÉLIA REYNALDO, SUELY JUCÁ, TALDEN FARIAS e MARCELA OLIVEIRA SANTOS, por terem ajudado com uma indicação bibliográfica excelente que muito contribuiu para a tese.

Aos colegas de Doutorado, turma com diversas formações acadêmicas que me fizeram ver o Direito com olhos de urbanista.

A UFPE, minha casa desde a graduação, formada por professores e servidores dedicados que demonstram o valor do ensino público no País e, em nome da servidora RENATA ALBUQUERQUE, agradeço a todos que de alguma forma fizeram parte da minha trajetória acadêmica.

RESUMO

O tema da tese é a governança interfederativa estabelecida no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), como condição necessária para garantir o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano metropolitano, adotando como estudo de caso a Região Metropolitana do Recife. A tese se desenvolve a partir de três eixos: (i) O processo de metropolização recente sob a égide do capital financeiro; (ii) A função pública de interesse comum entre Municípios, visando esclarecer quando a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo se enquadram nessa categoria; (iii) A governança interfederativa e a aplicação dos instrumentos dispostos no art. 9º do Estatuto da Metrópole: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade; consórcios públicos; convênios de cooperação; parcerias público-privadas interfederativas; contratos de gestão; e compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana. Como resultado, a tese apresenta possibilidades de solucionar conflitos entre Municípios, utilizando os instrumentos do Estatuto da Metrópole (art. 9º), nos casos em que não exista ou não funcione plenamente a estrutura administrativa de governança interfederativa.

Palavras-chave: Estatuto da Metrópole; governança interfederativa; função pública de interesse comum; parcelamento, uso e ocupação do solo; Região Metropolitana do Recife.

ABSTRACT

This thesis explores the interfederative governance established in the Statute of the Metropolis (Brazilian Federal Law No. 13.089/2015) as a necessary requirement to ensure urban development and the integration of urban subdivision, the use and occupation of urban metropolitan land, using the Metropolitan Area of Recife as case-study. The study stems from three axes: (i) The current metropolization process under the auspices of the financial capital; (ii) The public functions of common interest within municipalities in order to clarify when the subdivision, use and occupation of the land conform to this category; and (iii) The interfederative governance and the enforcement of the legal instruments displayed in Article 9 of the Statute of the Metropolis: an integrated urban development plan; interfederative sectoral plans; public funds; urban operations of interfederative consortium; shared areas to apply the urban instruments listed in the City Statute; public consortiums; cooperation agreements; interfederative public-private partnerships; management contracts; and compensation for environmental services or other services rendered by the municipality to the urban territorial unit. As a result, the thesis proposes solutions to solve conflicts within municipalities by means of the Statute of the Metropolis (Article 9) in cases where the management of interfederative governance was non-existing or not fully functioning.

Keywords: Statute of the Metropolis; interfederative governance; public functions of common interest; urban subdivision, land use and occupation; Metropolitan Area of Recife.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Região Metropolitana do Recife RMR (2020)	56
Figura 2 – Localização dos Estudos de Caso na RMR (2020)	103
Figura 3 – Contextualização do Estudo de Caso 1: Alphaville Francisco Brennand	104
Figura 4 – Propaganda do Alphaville Francisco Brennand	105
Figura 5 – Localização da Linha Limite entre os Municípios do Recife e do Jaboatão dos Guararapes no Alphaville Francisco Brennand	109
Figura 6 – Contextualização do Estudo de Caso 2: Condomínio Parque Residencial Camaragibe	110
Figura 7 – Imagem do Condomínio Parque Residencial Camaragibe	111
Figura 8 – Contextualização do Estudo de Caso 3: Empreendimento em Corredor de Transporte Metropolitano	116
Figura 9 – Disposição das edificações do Empreendimento em Corredor de Transporte Metropolitano	117
Figura 10 – Contextualização do Estudo de Caso 4: Novo Aeroclub de Pernambuco	119
Figura 11 – Reportagem sobre o Novo Aeroclub de Pernambuco	120
Figura 12 – Zoneamento do Plano Diretor de Paulista-PE, 2018	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AU	Aglomerações Urbanas
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDEPE	Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
CONDERM	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
CNPU	Comissão Nacional de regiões metropolitanas e Política Urbana
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FIAM	Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior de Pernambuco
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FUNDERM	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FNDUI	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
UOCs	Operações Urbanas Consorciadas
OPEI	Operação Prévia de Empreendimento de Impacto
PBZPA	Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSB	Partido Socialista Brasileiro
REGIG	Regiões de Influência de Cidades
RM	Região metropolitana
RMs	Regiões metropolitanas
RMR	Região Metropolitana do Recife
SUAPE	Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1	A CONSTRUÇÃO DA TESE, A TÍTULO DE INTRODUÇÃO	13
2	A METRÓPOLE NO CONTEXTO BRASILEIRO E LOCAL. PROCESSO DE EXPANSÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO	31
2.1	A HISTORICIDADE DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO	32
2.2	A EMERGÊNCIA DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO COMO FUNDAMENTO DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO	38
2.2.1	As bases do processo de metropolização brasileira	40
2.2.2	Metrópole institucional x metrópole funcional	45
2.2.3	Dinâmica metropolitana e expansão da malha urbana na Região Metropolitana do Recife	53
2.2.4	A institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil e a inserção do Recife entre as primeiras	58
2.3	AS METRÓPOLES BRASILEIRAS SOB A ÉGIDE DO IMOBILIÁRIO FINANCEIRIZADO: CONFLITOS DA METROPOLIZAÇÃO E A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO METROPOLITANA	60
2.3.1	A complexidade da Metrópole sob a égide do imobiliário financeirizado	61
2.3.2	O setor imobiliário financeirizado na Região Metropolitana do Recife	72
2.3.3	O Estatuto da Metrópole e a inovação no ordenamento jurídico brasileiro	78
3	A REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, DO USO E A DA OCUPAÇÃO DO SOLO METROPOLITANO COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM	82
3.1	INTERESSE LOCAL X INTERESSE COMUM	83
3.2	A REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO METROPOLITANO: DE INTERESSE LOCAL OU FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM?	92
3.3	GESTÃO DO PARCELAMENTO, DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE	97
3.4	CASOS PRÁTICOS QUE DEMONSTRAM A NECESSIDADE DE SOLUÇÃO METROPOLITANA	102
3.4.1	Uso privativo de áreas comuns em loteamento aprovado na Região Metropolitana: Loteamento fechado	104
3.4.2	Uso e ocupação do solo em áreas limítrofes de Municípios Metropolitanos para condomínios fechados, condomínios de lotes ou conjuntos habitacionais	109
3.4.3	Uso e ocupação do solo em Corredor de Transporte Metropolitano	112

3.4.4	Uso e ocupação do solo em Município que impõe limitações administrativas não prevista no Município Limítrofe	118
3.5	NECESSIDADE DE TRATAMENTO METROPOLITANO PARA QUESTÕES DE REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	122
4	GOVERNANÇA METROPOLITANA EM MATÉRIA DE REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO: DESAFIOS E POSSIBILIDADES	124
4.1	GOVERNANÇA METROPOLITANA: DEFINIÇÃO LEGAL E BALIZAMENTO TEÓRICO	126
4.2	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DE GOVERNANÇA E AS DIFICULDADES DE SUA IMPLEMENTAÇÃO	133
4.2.1	A Estrutura básica prevista no Estatuto da Metrópole para Governança Interfederativa	136
4.2.2	A Estrutura Administrativa de Governança na Região Metropolitana do Recife	138
4.3	A REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO METROPOLITANO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: OS INSTRUMENTOS POSSÍVEIS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO	141
4.3.1	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e Planos Setoriais Interfederativos	145
4.3.2	Fundos públicos	150
4.3.3	Operações urbanas consorciadas interfederativas e zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001	154
4.3.4	Consórcios públicos e convênio de cooperação	157
4.3.5	Contrato de gestão	160
4.3.6	Compensação por Serviços Ambientais ou Outros Serviços Prestados pelo Município à Unidade Territorial Urbana	162
4.3.7	Parcerias Público-Privadas Interfederativas	163
4.3.8	Instrumentos jurídicos do art. 9º do Estatuto da Metrópole e sua aplicabilidade na Região Metropolitana do Recife: em busca de uma atuação metropolitana compartilhada em matéria de regulação de parcelamento, uso e ocupação do solo	164
5	ALGUNS DESTAQUES, A TÍTULO DE CONCLUSÃO	171
	REFERÊNCIAS	182

1 A CONSTRUÇÃO DA TESE, A TÍTULO DE INTRODUÇÃO

O tema central da tese é a governança interfederativa estabelecida no Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), como condição necessária para garantir o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano metropolitano, adotando como estudo de caso a Região Metropolitana do Recife.

A razão de ser do Estatuto da Metrópole se expressa nos seus primeiros artigos, qual seja traçar diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum entre Municípios metropolitanos. Tais funções, entre as quais se situa o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano metropolitano, são conceituadas como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2º, II). A governança interfederativa, então definida como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV), é destacada como a possibilidade de alcançar a gestão metropolitana integrada.

A motivação para o desenvolvimento deste tema surgiu da condição como Procuradora do Município do Recife. Por um lado, inúmeros processos, envolvendo conflitos de gestão entre Municípios, levam a indagar: Em que situações o parcelamento, o uso e a ocupação do solo constituiriam uma função pública de interesse comum e, por essa razão, deveria ser tratado no contexto metropolitano e não apenas no contexto local do Município? Em que circunstâncias a gestão do parcelamento, do uso e da ocupação do solo passa a ser metropolitana? Como distinguir os aspectos de interesse local e, portanto, de competência do Município, das funções públicas de interesse comum e, por consequência, de trato metropolitano?

Por outro lado, a recente aprovação do Estatuto da Metrópole, apresentando as bases legais para uma gestão metropolitana, representou um forte estímulo para aprofundar uma reflexão sobre a realidade metropolitana, a partir do marco legal instituído e do arcabouço conceitual sobre o tema, envolvendo: os fundamentos conceituais do contexto metropolitano brasileiro; a definição da função pública de interesse comum entre Municípios, na perspectiva de esclarecer quando a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo se enquadra nessa categoria; e o conceito trazido pelo marco legal de governança metropolitana (interfederativa), em uma perspectiva comparativa ao referencial teórico sobre o mesmo tema,

para verificar a aplicabilidade dos instrumentos elencados nos incisos do art. 9º do Estatuto da Metrópole e as suas possibilidades no sentido de viabilizar a gestão metropolitana integrada.

São esses os instrumentos elencados nos incisos do mencionado dispositivo legal: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001); consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005); convênios de cooperação; contratos de gestão; 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; parcerias público-privadas interfederativas,

A abordagem adotada nesta tese tem como eixo central o campo normativo, a partir do qual está relacionada a complexidade envolvida nas questões urbano-metropolitanas e nos processos de gestão às normas estabelecidas para os instrumentos jurídicos pertinentes. A escolha do tema e de tal abordagem, além de remeter à minha formação acadêmica, respalda-se, também, na grande importância atribuída por Edésio Fernandes (2006, p. 359) à gestão metropolitana e aos meios de enfrentá-la.

Um dos temas mais importantes que tem sido cada vez mais discutido internacionalmente, por acadêmicos, legisladores, formuladores de políticas públicas e gestores urbanos, é certamente a gestão metropolitana. Também no Brasil, com o arrefecimento gradual da euforia municipalista que caracterizou o processo constituinte e a maior compreensão da complexidade da escala metropolitana intrínseca a diversos dos processos socioambientais em áreas urbanas, tem havido nos últimos anos um reconhecimento crescente da importância do tema e da necessidade de enfrentá-lo acadêmica, política e juridicamente.

Para o desenvolvimento do estudo, parte-se da constatação de que, no Brasil, a preocupação com a questão metropolitana surge antes mesmo da promulgação da Carta Magna de 1988 e da edição do Estatuto da Metrópole, quando o tema “região metropolitana” foi introduzido no sistema jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967), repetindo-se a mesma abordagem na Emenda Constitucional de 1969 (BRASIL, 1969) e na Lei Complementar nº 14, de 1973 (BRASIL, 1973), que estabeleceu as primeiras Regiões Metropolitanas Brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

À época, a criação das regiões metropolitanas era de competência da União, o que fazia com que se mantivesse certa unidade nos critérios de sua criação. Com a edição da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a competência para criação de regiões metropolitanas foi transferida para os Estados, por força do disposto no art. 25, § 3º, observando-se, a partir de então, um aumento significativo do número de regiões metropolitanas legalmente instituídas, mesmo que, por vezes, na prática, não se identificasse a relação entre a “nova” região metropolitana e a metrópole de fato a que ela correspondia. Um processo bem distinto daquele ocorrido na década de 1970, quando as regiões metropolitanas representavam, efetivamente, espaços metropolitanos instituídos. Diante disso, muitas das regiões metropolitanas criadas pós-Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), “são regiões metropolitanas sem metrópoles”, sem territórios metropolitanos que sejam efetivamente criados para o exercício de funções públicas de interesse comum (COSTA *et al.*, 2010, p. 645).

O forte movimento municipalista incorporado ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, na década de 1980, influencia as ideias consolidadas na Constituição Federal de 1988, que constitui o Município como ente da federação. Por conseguinte, a questão metropolitana perde força, o que levou Norma Lacerda e Suely Ribeiro (2014, p. 2) a comentarem que

A partir de 1988, passou-se a vivenciar um paradoxo. Por um lado, a Carta Magna conferiu aos Municípios brasileiros o status de entes federativos, o que lhes assegurou maior autonomia. Por outro, estabeleceu como uma das incumbências dos Estados, a definição das regiões metropolitanas. É evidente que, nesse contexto, qualquer iniciativa estadual de institucionalizar processos de gestão metropolitana – em que o Estado tenha hegemonia – esbarrará na resistência dos municípios, que não admitirão perder parcela da sua autonomia.

A ausência da fixação de critérios mínimos para a criação das regiões metropolitanas pelos Estados levou a que cada um passasse a regular a matéria do modo que lhe aprouvesse. Surgem, então, algumas situações pouco comuns, extrapolando, inclusive, a esfera estadual, a exemplo da institucionalização de regiões metropolitanas que abrangem Municípios conurbados pertencentes a diferentes Estados, instituídas, portanto, por lei federal: a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Distrito Federal e Entorno, localizada no Distrito Federal (DF) e nos Estados de Minas Gerais e de Goiás [Lei Complementar Federal (LCF) no 94/1998], que abrange 22 municípios além do DF; a RIDE da Grande Teresina, situada nos Estados do Piauí e do Maranhão (LCF nº 112/2001), que envolve 13 Municípios; e a RIDE do Polo de Petrolina e Juazeiro, localizada nos Estados de Pernambuco e da Bahia (LCF nº 113/2001), que compreende oito Municípios.

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), é instituído para suprir a lacuna legislativa, não apenas no que diz respeito aos critérios para criação de regiões metropolitanas, mas também ao estabelecimento de diretrizes gerais para a gestão metropolitana nas suas funções públicas de interesse comum.

Ao se levar em conta que a dinâmica de (re)estruturação do espaço urbano/metropolitano segue trajetórias particulares nas diversas metrópoles do País, em termos de processos, temporalidades, instituições envolvidas, sistemas de poder, espacialidades produzidas, entre outros aspectos, justifica-se o seu aprofundamento a partir dos estudos de caso da Região Metropolitana do Recife, uma vez que tais estudos possibilitam analisar, empiricamente, questões comuns a Municípios, que requerem uma gestão compartilhada por parte destes, porém, apresentam-se, muitas vezes, perpassadas por interesses conflitantes.

Como *objetivo geral* esta tese pretende analisar as condições de viabilidade da governança interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano metropolitano que pode constituir função pública de interesse comum, nos moldes definidos pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), verificando como a utilização dos instrumentos jurídicos, estabelecidos no seu art. 9º, possibilita a solução de conflitos nessa matéria, adotando como estudo de caso a Região Metropolitana do Recife.

Os *objetivos específicos* correspondem aos três eixos centrais de abordagem adotados para o desenvolvimento da tese, desenvolvidos à luz dos marcos normativos e das contribuições teóricas pertinentes a cada um deles:

- (i) *Analisar o processo de metropolização, na fase atual do capitalismo, comandada pelo capital financeiro, com foco especial na Região Metropolitana do Recife, contemplando os processos que caracterizam conflitos, potenciais ou existentes, de interesse entre Municípios em torno de questões relacionadas ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, como função pública de interesse comum, buscando explicitar a sua importância para o desenvolvimento integrado da região;*
- (ii) *Examinar o ordenamento jurídico da gestão da função pública de interesse comum para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, no País e na metrópole do Recife, detalhando o arcabouço jurídico de âmbito federal, estadual e municipal (com foco prioritário no polo metropolitano – o Recife), na perspectiva de traçar o caminho jurídico percorrido até o Estatuto da Metrópole, especialmente no que diz respeito à governança metropolitana ou interfederativa para o*

desenvolvimento urbano integrado (planejamento e gestão) do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, bem como especificando as bases em que se pauta a proposição dos instrumentos elencado no art. 9º do Estatuto da Metr pole como forma de viabilizar o exercício das fun es públicas de interesse comum.

(iii) Identificar se *a governança metropolitana ou interfederativa como condi o necessária para viabilizar a aplicabilidade dos instrumentos*

(iv) *jurídicos dispostos no art. 9º do Estatuto da Metr pole*, recuperando a constru o do conceito de governança até   sua defini o no Estatuto da Metr pole e, ainda, analisando as implica es da ado o ou não dos instrumentos dispostos no mencionado artigo para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupa o do solo metropolitano, enquanto fun o pública de interesse comum.

Para a análise do processo de metropoliza o e das potenciais ou existentes matérias de interesse entre Municípios, contribui o depoimento de Erminia Maricato (2001, p. 78), no ano da aprova o do Estatuto da Cidade, ilustrando a impossibilidade de se pensar isoladamente os Municípios localizados nas regiões metropolitanas, dada a magnitude que algumas dessas regiões apresentam.

Em seis metrópoles brasileiras moram aproximadamente 50 milhões de pessoas. Duas das nossas maiores cidades têm extensão superior   de muitos países. Estão entre as maiores aglomera es do mundo. Aproximadamente 80% dos moradores de favelas estão em nove regiões metropolitanas. Apesar das dimensões desses dados não temos, no Brasil, nenhuma política institucional para metrópoles. Ela fica a critério do voluntarismo dos diversos municípios se organizarem, ou não, para resolver problemas comuns ou problemas criados por todos mas que acabam afetando apenas alguns.   o que acontece com municípios localizados integralmente em área de prote o ambiental, que tem seu desenvolvimento econômico (que   regido por uma regula o tributária esdrúxula) travado. O mesmo acontece com o município que não tem onde despejar o lixo produzido internamente. Idem com enchentes ou com a polui o que são produzidas em locais diferentes daqueles que pagam a conta.

Os serviços públicos metropolitanos, tais como saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos, transporte e mobilidade urbana são de mais fácil identifica o como fun o pública de interesse comum. Mas tal identifica o não   tão fácil, quando se trata da regula o do parcelamento, uso e ocupa o do solo, uma vez que, a leitura do art. 182 e do art. 30, VIII, da CF, conduz a que se entenda tais questões como de interesse local, devendo, portanto, ser tratada pelo Município. Por essa razão, destaca-se a necessidade e se propõe aprofundar a

matéria de modo a caracterizá-la como função pública de interesse comum, requerendo um tratamento metropolitano.

Parte-se da constatação de que antes da edição do Estatuto da Metrópole não existia ordenamento jurídico que apontasse como ocorreria a gestão metropolitana. Com a edição da referida lei, busca-se minimizar os problemas decorrentes da ausência de legislação e uniformização de atuação das diversas regiões metropolitanas. Contudo, isso por si só não resolve os problemas para implementação de uma gestão metropolitana, mesmo se tendo consciência de que o conteúdo do Estatuto da Metrópole aponta para uma inovação no sistema jurídico brasileiro traçando diretrizes gerais, nos termos do seu art. 1º:

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

Considera-se, então, a importância de recuperar a trajetória da problemática urbana e metropolitana no âmbito da política de desenvolvimento urbano, traçando um paralelo entre Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001) e Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015). Nesse trajeto, confere-se destaque à construção da proposta do Estatuto da Cidade por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), a qual se consolida no Projeto de Lei nº 775 de 1983, que se incorpora à pauta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e do movimento constituinte de meados da década de 1980, sendo parcialmente incluído no art. 182 da atual Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e consolidado no Estatuto da Cidade de 2001. Quanto ao Estatuto da Metrópole, destaca-se o traçado de sua trajetória, que se inicia com o Projeto de Lei nº 3.460/2004, de autoria do deputado Walter Feldman (PSB/SP), que origina o Projeto de Lei nº 5, de 2014, o qual, após a aprovação pelo Senado Federal, constitui a Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), denominada Estatuto da Metrópole. Segundo Longo Filho (2020, p. 102), em sua primeira versão de 2004, o Estatuto da Metrópole tinha como propósito “a instituição de diretrizes para o planejamento regional urbano, bem como a criação de um sistema nacional de planejamento regional e informações urbanas. Ao longo do trâmite legislativo, essa dimensão perdeu-se, tendo sido o Projeto de Lei reconfigurado para conferir ênfase à governança metropolitana”, em 2014.

No âmbito local, inclui-se nessa trajetória, a elaboração de um diagnóstico situacional a partir de 1994, data da edição da Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 10, de 6 de janeiro de 1994 (PERNAMBUCO, 1994), que, antes mesmo do Estatuto da MetrÓpole, definiu “a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras e o parcelamento, o uso e a ocupação do solo”, como função pública de interesse comum metropolitano. Investiga-se, também, quais os instrumentos elencados no art. 9º do Estatuto da MetrÓpole foram efetivamente utilizados na Região Metropolitana do Recife, voltados para essa temática, antes e depois do Estatuto da MetrÓpole.

A análise de problemas concretos de gestão metropolitana do Recife, no que se refere à regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como às possibilidades de enfrentá-los mediante a governança interfederativa e/ou instrumentos jurídicos constantes do art. 9º do Estatuto da MetrÓpole, constituiu-se na base empírica do estudo. Para tal, aprofunda-se o conceito trazido pelo marco legal de governança metropolitana (interfederativa), em uma perspectiva comparativa ao referencial teórico sobre o tema, de modo a analisar a utilização de cada um desses instrumentos legalmente estabelecido, bem como as condições de viabilização de soluções para situações que constituem função pública de interesse comum.

Como a governança interfederativa, consoante o disposto no Estatuto da MetrÓpole, refere-se ao “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, VI), considera-se importante investigar, nos estudos de caso destacados na Região Metropolitana do Recife, se, mesmo sem essa estrutura básica em funcionamento, ou a despeito de sua existência, esse compartilhamento de responsabilidades poderia se concretizar por força dos instrumentos jurídicos colocados à disposição dos gestores no art. 9º do Estatuto da MetrÓpole.

No tocante à Região Metropolitana do Recife, Souza e Bitoun (2015) destacam que mudanças, mas, também, permanências, na organização social do território reproduzem os padrões de desigualdade social e de oportunidades que conformaram historicamente a metrÓpole. Segundo os autores, na década de 2000 essa tendência é reforçada, ao lado de outros aspectos que caracterizam a expansão das cidades de maior dinamismo no contexto metropolitano.

Consoante esses autores, a atuação do setor imobiliário empresarial, na busca de maximização de lucros, é um dos fatores de maior transformação na organização socioespacial

do território metropolitano do Recife. Interesses de grandes grupos empresariais do setor imobiliário transferem-se para empreendimentos de grande escala, por meio da expansão de investimentos imobiliários para as bordas da malha urbana e para o espaço periurbano, na forma de megacondomínios verticais e/ou horizontais, ou mesmo de “bairros planejados”, como são denominados os megaempreendimentos que ocupam grandes glebas. Além de representarem a expansão do Município polo metropolitano – o Recife – para Municípios vizinhos, grande parte desses empreendimentos se constituem, potencialmente, em áreas de conflito de interesses entre Municípios, no âmbito do parcelamento, uso e ocupação do solo.

Autores como Chesnais (1996), Sassen (1998), Harvey (1992, 2004 e 2005), entre outros, apontam para o papel central que o processo de financeirização desempenha na ação de crescimento das metrópoles, na fase recente de expansão do capitalismo. Todos concordam que transformar a cidade torna-se uma necessidade de reprodução do capital, no âmbito da sua atual crise de sobreacumulação, na qual o capital imobiliário assume um papel central na reprodução da nova ordem econômica globalizada, comandada pelo setor financeiro.

Ao analisar as estratégias de maximização do lucro imobiliário, Leal (2015) destaca, entre elas a formação de corporações pela fusão de grupos imobiliários entre si ou com grupos vinculados ao capital industrial, ou ao capital turístico, ou ao capital fundiário, entre outros, todos articulados ao capital financeiro nacional e internacional. Segundo a autora, tal “formação de corporações e fusões como parte do formato organizacional das empresas privadas, representa uma estratégia capitalista” visando, de um lado, “fortalecer sua capacidade concorrencial e de monopólio de mercado”, não mais por meio de fusões tradicionais mas por intermédio de sistemas de governança corporativa; e, de outro, se “contrapor aos instrumentos de regulação criados pelo Estado para mediar os conflitos de interesses presentes entre as frações capitalistas e dessas com a sociedade”. Nesse processo, a governança corporativa trata das maneiras pelas quais os fornecedores de recursos às corporações se asseguram que irão obter retorno de seus investimentos e, no que se refere aos governantes e legisladores, a principal preocupação é promover ambientes econômico e institucional adequados aos investimentos do setor privado

Para o caso da metrópole do Recife, Souza e Bitoun (2015) comentam que os grupos do setor imobiliário privado, visando a viabilização de megaempreendimentos, pressionam os poderes públicos municipais a mudarem seus instrumentos de ordenamento territorial e a criarem novas zonas especiais com parâmetros de maior adensamento e verticalização. Tal processo, para os autores (p. 31), revela a emergência de uma “governança empreendedora, na

qual o planejamento e a regulação são substituídos por um modelo de intervenção baseado na criação de exceções na legislação e de procedimentos que enfraquecem os canais institucionais de participação democrática, bem como, na transferência para o setor privado do protagonismo das soluções urbanas”.

A urgência da reestruturação do arcabouço institucional referente ao planejamento e financiamento das áreas metropolitanas brasileiras é um aspecto ressaltado por Klink e Souza (2017), processo este que, para os autores, já se encontra em curso. Contudo, já representa um enorme avanço a existência de um conceito legal para metrópole, apesar da imprecisão da qual ele é dotado, nos termos do art. 2º, V, do Estatuto da Metrópole:

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

Esses critérios são adotados pelo IBGE para definir os graus de influência de uma cidade sobre uma região, de modo a configurar, no mínimo, uma capital regional. São critérios que já se encontravam presentes na primeira definição do que se entende por metrópole desde a Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967), a Emenda Constitucional de 1969 (BRASIL, 1969), a Lei Complementar nº 14 de 1973 (BRASIL, 1973) e a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Contudo, como já foi mencionado anteriormente, após a Constituição de 1988, esses critérios não orientaram a constituição de muitas das regiões metropolitanas criadas no País. A partir do Estatuto da Metrópole, as novas regiões metropolitanas provavelmente surgirão em torno de metrópoles de fato e não apenas de direito, o que aproxima as chamadas “metrópoles institucionais” das “metrópoles funcionais”, na perspectiva que as distinguem Diniz e Rocha (2015).

A metrópole do ponto de vista funcional é aquela que efetivamente atende a critério como manutenção de relações no âmbito da produção, das atividades econômicas atinentes ao mercado de trabalho e de uma verdadeira inteiração da coletividade. Já a chamada metrópole institucional corresponde àquela que é definida por lei e por regulamentos, sem, no entanto, necessariamente, atender aos critérios apontados anteriormente, ou seja, a lei ou o regulamento institui uma metrópole independente do fato de esta se constituir uma realidade metropolitana.

A metrópole institucional encontra-se delimitada por marcos legais e regulatórios que apontam para a proposição e gestão de políticas públicas, bem como para a adoção de modelos

de governança, pois quando da institucionalização de uma região metropolitana “a organização da metrópole institucional responde às demandas de operação da metrópole funcional”, ou seja, quando da institucionalização e delimitação de uma região metropolitana, “como unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural” os aspectos funcionais precisam ser levados em consideração (DINIZ; ROCHA, 2015, p. 441).

A compreensão de metrópole funcional encontra-se expressa na definição de metropolização adotada por estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas aplicadas (COSTA *et al.*, 2010, p. 644):

A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades.

Santos (2018, p. 6), afirma que “uma das principais contribuições do Estatuto da Metrópole é a definição legal de sete conceitos fundamentais para a compreensão e a gestão das unidades territoriais brasileiras”, no momento em que define expressamente o que se entende no ordenamento jurídico brasileiro como Aglomerações Urbanas (AU), Metrópole, Região Metropolitana (RM), Função Pública de Interesse Comum (FPIC), Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), gestão plena e governança interfederativa. Com essas definições surgem “verdadeiros institutos jurídicos e induz um tratamento mais técnico e uniforme do assunto”, ou seja, os órgãos que atuam na temática metropolitana no Brasil agora têm uma legislação norteadora estabelecendo diretrizes gerais para sua atuação.

A Função Pública de Interesse Comum (FPIC), objeto central desta tese no que se refere à regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, é, também, definida pelo Estatuto da Metrópole como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2º, II). Como política pública, Bucci (2002, p. 241) entende “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

No âmbito jurídico há uma grande discussão quanto à distinção entre as funções públicas de interesse comum e o interesse local. Essa questão foi retomada antes mesmo da edição do Estatuto da Metrópole, quando do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADI 1.842, em 6 de março de 2013, que tinha por objeto o questionamento formulado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) acerca de normas do Estado do Rio de Janeiro dispostas sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da microrregião dos Lagos, e disciplinando a administração de serviços públicos. Nessa decisão, ficou assinalado que:

A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. *O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano.* O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. [...] (grifos da autora).

Ao analisar a Constituição Federal verifica-se que o art. 182 determina que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público Municipal, de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei que inicialmente estão definidas pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), no seu art. 30, VIII, que dispõe que cabe ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Com a edição da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) o poder municipal, como centro de decisão, foi posto em destaque, aparentando que a autonomia municipal estaria sempre conflitando com as questões que deveriam ser tratadas de forma metropolitana. Esse sentimento é ressaltado na medida em que a criação das regiões metropolitanas, até então de competência da União, passa a ser competência de cada Estado, esvaziando a institucionalidade da região metropolitana, com a desarticulação do Sistema de Regiões Metropolitanas constituído, até então, ao mesmo tempo em que abriu espaço para a “criação de novos e diferentes formatos metropolitanos em cada um dos estados” (COSTA *et al.*, 2010, p.653).

Da leitura dos arts. 182 e 30, VIII, a princípio poderia se pensar que o ordenamento territorial estaria inserido tão somente no âmbito do interesse local do Município. No entanto, há situações em que a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo pode sim configurar uma função pública de interesse comum e, nesse caso, a competência de atuação deslocar-se-á do Município, para que ocorra uma atuação conjunta e coordenada entre os Municípios integrantes da região metropolitana e o Estado.

O solo urbano metropolitano está sujeito tanto ao parcelamento (loteamento e desmembramento), quanto ao uso (atividades) e à ocupação (edificação). Parte-se da consideração de que nessas ações podem estar envolvidas questões de interesse local, que devem ser tratadas e solucionadas no âmbito do Município, e questões de interesse comum dos Municípios integrantes das regiões metropolitanas e até mesmo do Estado, que por essa razão devem ser tratadas de forma conjunta e não isoladamente. Nesse caso, a governança interfederativa, como dispõe o Estatuto da Metrôpole, viabiliza o tratamento integrado dessas ações relativas à regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, em prol do interesse comum dos Municípios metropolitanos envolvidos.

O conceito de governança encontra-se no centro dos debates da Administração Pública dos últimos anos. Apesar de não haver consenso em torno desse conceito, seu aprofundamento se torna imprescindível para o entendimento da governança metropolitana ou interfederativa, sendo esta última denominação a utilizada pelo Estatuto da Metrôpole.

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. De forma mais precisa, pode-se dizer que “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (WORLD BANK, 1992, p. 8).

Ainda na década de 1990, com a implementação no Brasil da chamada Reforma Administrativa conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, que culminou com a Edição da Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998), o termo governança surge com ênfase, refletindo a busca pelo Estado eficiente. Assim, o tema passa a ter vinculação com o que seria uma gestão pública eficiente, pauta das discussões à época. Na descrição dos problemas a serem tratados pela Reforma do Estado, a governança, então, torna-se um dos pontos abordados quando se fala de sua recuperação, entendida como a “capacidade financeira e administrativa

de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo” (PEREIRA, 1997, p. 7) e a governança pública tem um significado muito peculiar de “recuperação da capacidade administrativa e financeira do governo e recuperação da efetividade das políticas públicas como meio para que o cidadão usufrua seus direitos” (BIZELLI, 2007, p. 4).

Não obstante as diversas definições possíveis para governança metropolitana ou interfederativa, é importante verificar que o Estatuto da Metrópole traz a seguinte conceituação: “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. É, portanto, da essência do conceito legal o reconhecimento do que seja uma função pública de interesse comum, pois a partir desse reconhecimento se estabelece a necessidade do compartilhamento de responsabilidades e ações entre os diversos entes da federação visando a organização, o planejamento e a execução dessas funções.

No que se refere ao desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, esse compartilhamento de responsabilidades e ações deve estar presente, seja pela existência da estrutura administrativa prevista no art. 8º do Estatuto da Metrópole, seja pelos instrumentos previstos no art. 9º, que podem ser utilizados quando não existe a estrutura administrativa de governança ou quando essa estrutura não funciona adequadamente.

No tocante à governança interfederativa o Estatuto da Metrópole no seu Capítulo III fixa regras específicas, prevendo no art. 8º uma estrutura básica que compreende o seguinte:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Na prática, o funcionamento da estrutura proposta depende de vontade política e de articulação entre os governos envolvidos, o que nem sempre é fácil de se concretizar. Diante disso, algumas *questões* nortearam esta investigação:

- Como superar essas dificuldades para a governança metropolitana, denominada pelo Estatuto da Metrópole como interfederativa?
- Mesmo sem essa estrutura básica em funcionamento, ou a despeito de sua existência, é possível esse compartilhamento de responsabilidades se concretizar por força de

instrumentos jurídicos colocados à disposição dos gestores no art. 9º do Estatuto da Metrópole?

- Até que se consiga viabilizar essa governança interfederativa ideal, com uma estrutura básica em pleno funcionamento, como podem os Municípios e o Estado atuarem de forma a realizarem a governança interfederativa no sentido de atingir um desenvolvimento urbano integrado para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo metropolitano?
- Os instrumentos jurídicos do art. 9º do Estatuto da Metrópole podem ser utilizados para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum e, no caso específico em estudo, para solucionar demandas ou estabelecer políticas públicas envolvendo o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano metropolitano?

Defende-se como *hipótese*, que os instrumentos jurídicos colocados à disposição dos gestores no art. 9º do Estatuto da Metrópole podem viabilizar, independentemente da existência ou do funcionamento de uma estrutura administrativa de governança, o compartilhamento de responsabilidades, exercendo de fato o papel da governança metropolitana ou interfederativa e efetivando o exercício das funções públicas de interesse comum, incluindo a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo.

Para a verificação dessa hipótese, contribui, significativamente, o estudo de caso da Região Metropolitana do Recife, não somente pela proximidade aos processos e aos problemas que nela ocorrem, mas, também, pela trajetória histórica dessa região. Esta foi uma das primeiras a serem criadas no Brasil e constituiu-se, especialmente até a década de 1990, numa referência quanto ao planejamento metropolitano, além de ter instituído, em 1994, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM), que desempenhou um papel significativo na gestão metropolitana. Portanto, apesar de contribuir para dar concretude aos processos analisados, serve como referência para outras regiões metropolitanas do País.

No que tange à regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, a gestão metropolitana do Recife se destaca em diversas ações: na implantação de um sistema de informações sobre o uso e ocupação do solo metropolitano, de referência nacional, que respalda as anuências prévias dos loteamentos e condomínios propostos, sob sua incumbência; na implementação de políticas de interesse comum sobre o uso e ocupação dos morros da metrópole do Recife, visando a prevenção de riscos de desabamento; na elaboração e gestão de planos metropolitanos [Plano de Desenvolvimento Metropolitano (1976), Plano de

Organização Territorial (1981), Plano de Desenvolvimento Metropolitano (1983), Plano Diretor Metropolitano – Metrópole 2010 (1998), Estratégia de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – Metrópole Estratégica (2002), Plano Estratégico de Suape (2008), Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMR (em curso), entre vários outros documentos de informações territoriais e de outras ações.

O *recorte temático* que orienta este estudo contempla três eixos já mencionados nos objetivos específicos desta tese: (i) o processo de metropolização, na fase atual do capitalismo comandada pelo capital financeiro, com foco especial na Região Metropolitana do Recife; (ii) o ordenamento jurídico da gestão da função pública de interesse comum para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, no País e na metrópole do Recife; e (iii) a governança metropolitana ou interfederativa e a aplicação dos instrumentos jurídicos dispostos no art. 9º do Estatuto da Metrópole.

Apesar de realizar uma análise mais abrangente da realidade brasileira, tanto no que se refere ao processo de metropolização, quando ao ordenamento jurídico e à questão da governança interfederativa, no tocante, em especial, à função pública de interesse comum da regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, adota-se a Região Metropolitana do Recife como *recorte espacial* empírico, devido à sua atuação de referência no que concerne ao planejamento urbano/metropolitano e para nela selecionar os estudo de caso.

O *recorte temporal* compreende o período recente, a partir da edição da Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 10, de 6 de janeiro de 1994 (PERNAMBUCO, 1994) que no seu art. 3º trata “a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras e o parcelamento, o uso e ocupação do solo” como uma função pública de interesse comum.

A pesquisa foi realizada com base no método hipotético dedutivo desenvolvido por Karl Popper. Esse método “interessa-se por evidências empíricas” que confirmem a hipótese, pois “se não é possível encontrar um caso concreto que falseie a hipótese, ela é corroborada provisoriamente, ou seja, identifica-se claramente o problema da pesquisa e para solucionar esse problema formula-se a hipótese que ao ser testada com evidências empíricas pode ser confirmada ou não” (HENRIQUES E MEDEIROS, 2017, p. 46)

Na presente tese fica claro como *problema* que a governança metropolitana, denominada pelo Estatuto da Metrópole como interfederativa, ainda não foi plenamente implementada e, com isso, não são exercidas as funções públicas de interesse comum. A partir daí se formula a *hipótese* de que os instrumentos jurídicos colocados à disposição dos gestores no art. 9º do Estatuto da Metrópole podem viabilizar, independentemente da existência ou do funcionamento de uma estrutura administrativa de governança, o compartilhamento de responsabilidades, exercendo de fato o papel da governança metropolitana ou interfederativa e efetivando o exercício das funções públicas de interesse comum, incluindo a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo e as *evidências empíricas* partem do estudo de casos, da descrição dos requisitos de cada um dos instrumentos e da sua efetiva utilização.

Na perspectiva de cumprimento dos objetivos estabelecidos, os procedimentos metodológicos incluem a revisão bibliográfica que contemple a contribuição de autores acerca da metropolização, da função pública de interesse comum objeto da tese e da governança interfederativa, bem como os documentos institucionais da Agência Condepe-Fidem, responsável pela gestão metropolitana do Recife, além da legislação referem à gestão do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, no País e na metrópole do Recife.

A análise dos instrumentos jurídicos previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole, objetivando, em especial, contemplar as questões e a hipótese da tese, implica identificação de quais desses instrumentos estão sendo utilizados e qual a sua repercussão para o desenvolvimento integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo da Região Metropolitana do Recife. Nesse sentido, busca-se coletar documentos, tais como leis editadas, decretos e resoluções, para verificar quais desses instrumentos foram ou estão sendo utilizados na Região Metropolitana do Recife. Compreendem: (i) instrumentos anteriores ao Estatuto da Metrópole; e (ii) instrumentos posteriores à promulgação do Estatuto da Metrópole.

No decorrer da pesquisa, pode-se constatar que nenhum dos instrumentos – nem anteriores, nem posteriores ao Estatuto da Metrópole – foi efetivamente utilizado na Região Metropolitana do Recife, a exceção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, com a elaboração ainda em curso.

Conclui-se, diante disso, que o estágio em que se encontra a Região Metropolitana do Recife, quanto à utilização dos instrumentos elencados no Estatuto da Metrópole é muito inicial, sem experiências concretas que possam atestar que a governança interfederativa foi

efetivamente utilizada nessa metrópole, na perspectiva do desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano.

Na Região Metropolitana do Recife, a governança interfederativa não está, portanto, sendo exercida, nem mediante a estrutura administrativa prevista no art. 8º do Estatuto da Metrópole, tampouco por meio dos instrumentos previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole. Como consequência da sua não utilização, continuam existindo conflitos sem solução, bem como pouco se tem atuado na regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, como função pública de interesse comum.

Como resultado, contudo, esta tese apresenta possibilidades de governança interfederativa na gestão metropolitana de conflitos estabelecidos entre Municípios da Região Metropolitana do Recife, decorrentes da ausência de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo. Na análise dos casos concretos destacados como estudos de caso, são apresentadas possibilidades que podem ser aplicadas a outras regiões metropolitanas do País, utilizando os instrumentos dispostos no art. 9º do Estatuto da Metrópole.

Ao destacar a importância de regulamentar o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no âmbito da gestão metropolitana, a tese, também, contribui com a reflexão crítica sobre o tema de interesse dos gestores públicos municipais e dos gestores públicos das instâncias metropolitanas, bem como dos planejadores urbanos, estimulando, por fim, futuras pesquisas sobre governança interfederativa.

A tese se estrutura em três capítulos centrais, além deste introdutório e do capítulo conclusivo, enumerados, respectivamente, como capítulos 1 e 5:

O capítulo 2 aborda a realidade metropolitana no contexto nacional, adotando como referência a definição de metrópole na legislação brasileira. Contempla as bases do processo da metropolização no Brasil e na Região Metropolitana do Recife, reportando-se para o estágio desse desenvolvimento no momento de criação das Regiões Metropolitanas Brasileiras e, na fase recente de crise de acumulação e de predomínio da esfera financeira no capitalismo, quando é editado o Estatuto da Metrópole, buscando verificar a (possível) inovação que esse diploma legal representou no ordenamento jurídico do País.

O capítulo 3 busca identificar em que circunstâncias a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano é considerada uma função pública de interesse comum. Aprofunda, para isso, as bases da distinção entre interesse local e interesse comum, buscando

evidências empíricas em situações particulares que demonstrem que o parcelamento, o uso e a ocupação do solo metropolitano podem configurar uma função pública de interesse comum e requerer uma governança metropolitana.

O Capítulo 4, que finaliza a argumentação da tese, aborda a governança metropolitana, com o conceito legal trazido pelo Estatuto da Metrópole, em uma perspectiva comparativa com o referencial teórico sobre o mesmo, para verificar se os instrumentos previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole podem ser utilizados, na hipótese de não existir uma estrutura administrativa de governança, ou caso ela não funcione adequadamente, para que se possa efetivamente atingir de forma consensual o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano na Região Metropolitana do Recife.

A relevância desta análise se evidencia na medida em que as regiões metropolitanas têm um papel fundamental no desenvolvimento urbano do País e a pesquisa busca demonstrar em que medida e de que forma a atuação conjunta de Municípios, mediante a governança interfederativa, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, pode ser obtida por meio da utilização dos instrumentos previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole. Nesse sentido, o estudo também contribui para verificar a adequação ou não da utilização desses instrumentos estabelecidos no Estatuto, para poder efetivar a governança interfederativa, de forma consensual, nas matérias que realmente constituem uma função pública de interesse comum.

De modo mais amplo, e relacionado ao interesse maior, a tese procura demonstrar que a instância do direito se faz presente, por meio do olhar do jurista em sua interface com o Direito Urbanístico, para temas práticos concretos e atuais, como o desenvolvimento urbano-metropolitano. Dessa forma, os aspectos jurídicos e políticos se entrelaçam na expectativa de que se torne mais efetivo o direito a uma metrópole mais justa e sustentável.

2 A METRÓPOLE NO CONTEXTO BRASILEIRO E LOCAL. PROCESSO DE EXPANSÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

O processo histórico de surgimento das metrópoles tem uma relação direta com o desenvolvimento do modo de produção capitalista e com o tipo de regime de acumulação que influenciam diretamente na forma de constituição e funcionamento das metrópoles. Analisar esse contexto histórico é a base para o estudo do processo de metropolização no Brasil e das condições de sua institucionalização, objeto deste capítulo. Em quase meio século, mudaram, não apenas as condições do processo de acumulação do capital, mas também as condições políticas e institucionais de criação das regiões metropolitanas no Brasil.

O capital financeiro emerge no Brasil associado ao processo de expansão urbana e ao início do processo de metropolização de algumas cidades do País, por volta dos anos de 1950. No seu processo de expansão, muda de configuração, especialmente após a década de 1980, conduzindo, em sua fase mais recente, a novas estratégias de maximização de lucros por parte dos detentores de capital, com impactos significativos nas cidades. Práticas que se aprofundam com o avanço do processo de globalização e o agravamento da crise de acumulação de capital.

As metrópoles brasileiras, que surgem sob a influência do capital financeiro, passam a assumir, a partir do final do século XX, uma posição de destaque para a acumulação do capital, inclusive em razão de o setor imobiliário financeirizado tomar a condução da expansão da malha urbana metropolitana, repercutindo de modo expressivo em questões de parcelamento, uso e ocupação do solo. Tal situação gera conflitos que precisam ser enfrentados numa escala metropolitana e não local, a exemplo do que ocorre nas regiões metropolitanas do País e, como tal, na Região Metropolitana do Recife, objeto empírico desta tese.

No âmbito institucional, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) marca uma mudança no processo de criação das regiões metropolitanas no Brasil, quando tal processo, até então de competência federal, torna-se de competência estadual. Sem critérios claros definidos, cada Estado passa a institucionalizar regiões metropolitanas, algumas das quais não resultam da expansão da malha urbana e, como tal, do processo de metropolização do espaço urbano, a exemplo das primeiras oito regiões metropolitanas instituídas no Brasil, na década de 1970,¹ entre as quais se insere a do Recife. Em algumas circunstâncias, passaram a ser instituídas

¹ A Lei Complementar nº 14 de 1973, do governo federal, “estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza”.

regiões metropolitanas onde sequer existia a integração necessária para se ter uma região metropolitana, estabelecendo uma distinção entre uma metrópole institucional e aquela que se caracteriza como metrópole do ponto de vista funcional, econômico e social.

A edição do Estatuto da Metrópole surge para suprir uma lacuna legislativa quanto ao desenvolvimento urbano metropolitano, inovando o ordenamento jurídico brasileiro. O foco local do desenvolvimento urbano, trazido para o bojo da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e depois ratificado pelo Estatuto da Cidade, é minimizado com os dispositivos do Estatuto da Metrópole que passa a dar um tratamento metropolitano para as funções caracterizadas como funções públicas de interesse comum.

Este capítulo aborda, de início, o processo histórico de metropolização, relacionado à emergência da Revolução Industrial, para, posteriormente, tratar da emergência das regiões metropolitanas no Brasil e, por fim, situar a complexidade das metrópoles brasileiras, na fase mais recente, sob o comando do capital imobiliário financeirizado, destacando a necessidade de regulação dos conflitos entre os Municípios que as constituem.

2.1 A HISTORICIDADE DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

Para Di Méo (2008, p. 15) a palavra metrópole possui o termo “póle” referente à cidade, [cidade, poli, e ainda “polo” (do latim *polus* e do grego *polos*)], que pode ser interpretado como “pivô sobre o qual gira uma coisa, um centro e um eixo em torno do qual se desenvolve uma dinâmica, um movimento”, no sentido de “ponto que atrai (polo de atração) em um dado campo magnético, metáfora possível de um espaço geográfico e social submisso às leis físicas”.

Ao se falar de cidade vários significados podem, também, advir dessa palavra tão utilizada pela sociedade, desde o seu surgimento na Grécia antiga, vinculada à ideia de cidade-Estado, assumindo outras identidades no Império Romano e na Idade Média e ressurgindo na transição do feudalismo ao capitalismo, quando, na realidade, as cidades avançam como local para expansão capitalista (DEAK, 1991).

A partir do século XVIII, inicia-se nas grandes cidades uma consolidação de instituições com uma verdadeira transformação do modo de vida dos seus habitantes, configurando-se nesse ambiente “novos mecanismos de observação e de confinamento de pessoas, classes, usos e ocupações, enquanto se disciplina uma nova ordem urbana, vígil e policiada”. Foi, então, com

a Revolução Industrial, bem como com a migração de camponeses, no final do século XVIII e princípio do século XIX, que cidades com esse perfil passaram a ser consideradas metrópoles, sendo Londres e Paris os principais exemplos de metrópoles da época (AZEVEDO, 1998, 167).

A Revolução Industrial, que teve seu início na Inglaterra, “criou condições históricas para que Londres, a capital política do País, fosse, gradativamente, incorporando atividades urbanas a reforçarem seu poder econômico”, potencializado pela evolução do transporte marítimo quando “o comércio internacional passou a ser uma das atividades fundamentais para o poder da metrópole, já que se tornou a única – durante certo tempo – a comercializar em escala mundial a sua produção industrial” (FRESCA, 2011, p. 33). Com essa ascensão de Londres como metrópole, percebe-se já naquele momento que classificar uma cidade como metrópole envolve uma série de fatores que determinam o grau de influência da cidade, tanto que para essa análise leva-se em consideração fatores “como sistema de transporte, comunicação, comércio e migrações pendulares”, sem deixar de lado “dados sobre produção, circulação e mercado de trabalho” que permitem compreender o papel desempenhado pela metrópole “na divisão territorial do trabalho”. Assim, o poder econômico exercido pela cidade acaba sendo determinante para classificá-la como metrópole e na verificação desse poder é também levada em consideração a existência de agências e órgãos estatais atuando no seu território (Idem, p. 34).

Nessa mesma época, Paris também foi alçada à condição de metrópole com o seu crescimento visível na segunda metade do século XVIII, em decorrência do processo que se iniciou com a Revolução Industrial que faz com que grandes cidades, como a própria Paris e Londres passem “a funcionar como imãs, atraindo populações que até então tinham como referência apenas o campo”. O aumento da população na cidade de Paris se torna uma realidade e essa população é especialmente formada por trabalhadores e operários (PONGE; MACHADO, 2014, p. 71).

Quando o processo de industrialização inglês e francês atingiu um nível mais elevado, por volta das décadas de 1840 e 1850, Friedrich Engels relata o grau de degradação dos “setores urbanos ocupados pelos operários de Londres e Manchester” e Charles Baudelaire procurava, mediante um “discurso lírico revelar o sofrimento do homem moderno obrigado a conviver com o descompasso que se instalou entre o progresso material e a vida espiritual em Paris”, mesma época em que o Barão de Haussmann concretizava obras que mudaram o desenho urbano de Paris (MEYER, 2000, p. 3). É nessa realidade que surge o sentido de metrópole mais próximo do que se conhece atualmente.

Como registra Cunningham (2010), “chegamos à construção familiar da metrópole como uma alegoria ou uma figura da modernidade capitalista, o lugar essencial da experiência moderna de Baudelaire, Benjamin e Debord”; baseado nos ensinamentos de Massimo Cacciari, reafirmando como um marco nesse sentido para metrópole, o ensaio de Simmel, "A Metrópole e a vida mental", escrito no ano de 1903, em forma de palestra, antes da Exposição Metropolitana alemã em Dresden, defende que “ a metrópole é conceitualmente elaborada não em contrapartida à vida rural, como se poderia esperar, e sim à vida da cidade na Antiguidade e na Idade Média”, que configuravam as formas urbanas até então conhecidas e ainda como “Karl Scheffler escreveu em 1910: ‘o que é absolutamente determinante para o conceito de metrópole moderna não é o número de seus habitantes, mas sim o espírito da metrópole’ [Grossstadt Geist]” (CUNNINGHAM, 2010, p. 7).

Com a Revolução Industrial, o modo de produção capitalista se estabelece, expandindo-se para além das fronteiras da Inglaterra e da França. O trabalho assalariado passa a ser uma realidade, mantendo-se uma clara divisão entre a classe trabalhadora e aqueles que detêm os chamados meios de produção. No início do século XX, ocorrem mudanças na forma em que o capitalismo vinha se desenvolvendo até então, sendo o ano de 1914 um marco para o início do chamado regime de acumulação fordista, quando, simbolicamente, é nesse ano que Henry Ford, na fábrica de Dearborn, Michigan, nos Estados Unidos, institui o dia de trabalho de 8 (oito) horas e passa a recompensar os trabalhadores da linha automática de montagem com a quantia de 5 (cinco) dólares. Nesse período, são utilizadas as tecnologias da época, estabelecendo uma divisão do trabalho de forma detalhada, que resulta em um aumento de produtividade, propiciando o chamado consumo de massa (HARVEY, 1992, p. 121).

Nos Estados Unidos, onde o fordismo teve sua origem, “o território aberto à colonização, uniu desde o início a industrialização e a urbanização” (CASTELLS, 1999, p. 33), como, também, a difusão do transporte individual no âmbito dos EUA “contribuiu bastante para explosão urbana” (Idem, p. 34). As metrópoles americanas são estruturadas com a ampliação de vários subúrbios e os carros, além de se popularizarem pela produção em série, tornaram-se mais acessíveis, suprimindo a necessidade de deslocamento da população.

Como aponta Harvey (1992, p. 125), o fordismo atinge a chamada maturidade após 1945, transformando-se em base para um grande período de expansão até 1973. Nesse período, os países capitalistas obtiveram taxas de crescimento econômico relativamente estáveis, elevação do padrão de vida, “as tendências de crise foram contidas, a democracia de massa, preservada e a ameaça de guerras intercapitalistas, tornada remota” e, assim, o capitalismo se

expande, com o reposicionamento de diversos atores responsáveis pelo desenvolvimento capitalista. Nesse contexto “o Estado teve que assumir novos (keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais”; o capital corporativo busca a chamada “lucratividade segura” e, por fim, “o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção”.

A metrópole fordista pode, portanto, ser caracterizada pelo intenso processo de industrialização, considerando que “a lógica rígida do sistema buscava economias de escala a partir do aumento das dimensões fabris e, portanto, engendrava o desenvolvimento de grandes cidades que polarizavam regiões a partir do fornecimento de serviços”. É nesse período que se instaura a chamada urbanização tipicamente metropolitana, na qual o setor industrial da produção tinha certa estabilidade e empregabilidade acentuada. Assim, a metrópole fordista é caracterizada pela “industrialização em larga escala associada a atuação de um Estado baseado em princípios keynesianos no que diz respeito ao bem-estar social” (BARROS, 2019, p. 5).

Após 1973 verifica-se a transição do fordismo para o pós-fordismo ou acumulação flexível, que no dizer de Harvey (1992, p. 140):

[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, novos mercados de trabalho, dos produtos e padrões. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego do chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como, a Terceira Itália, Flandes, vários vales e gargantas de silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados).

As metrópoles pós-fordistas modificam a sua caracterização, até então baseada na indústria, pois com o avanço de novas tecnologias e a ampliação do setor de serviços, “não há mais a necessidade de se aglomerar, devido a maior dispersão da produtividade e os avanços dos meios de transporte e comunicação” (BARROS, 2019, p. 8). Há uma transmutação da economia industrial para economia dos serviços e esse processo se estabeleceu com mais força nos chamados núcleos metropolitanos do que nas suas periferias, que de alguma maneira ainda conseguiam manter os chamados “espaços industriais e a concentração do operariado fabril”. Nesse contexto ocorre uma verdadeira “evolução econômica das metrópoles”, observa-se a valorização do solo urbano, representada pelo aumento dos custos ligados à localização e

também pela existência de força de trabalho mais qualificada, bem como o aumento do poder aquisitivo de parte da população, demandando serviços específicos, o que muda a feição da economia capitalista, estabelecendo-se um novo padrão de consumo, além de serem assinaladas mudanças da indústria “para um padrão pós-fordista de organização” (SOARES, 2018, p. 17-18).

Nessa fase, como afirma Castells (1999, p. 110), há uma transição da economia industrial para uma economia informacional/global, inexistindo uma lógica oposta entre elas, uma vez que a economia informacional/global abrange a industrial “mediante o aprofundamento tecnológico, incorporando conhecimentos e informações em todos os processos de produção material e distribuição, com base em um avanço gigantesco em alcance e escopo da esfera de circulação”, restando, portanto, como única opção à economia industrial a de se adaptar a essa nova realidade sob pena de deixar de existir. Surgem aqui o que Castells (Idem, p. 423) denomina “cidade informacional” e em razão da natureza “da nova sociedade baseada em conhecimento, organizada em torno de redes e parcialmente formada de fluxos”, essa cidade não constitui uma forma, mas “um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos, definido como “a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos”, entendido pelo autor (Idem, p. 436) como “sequências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade”.

Em paralelo a toda essa mudança do capitalismo, avança o processo de globalização. Como assinala Milton Santos (1988, p. 5), a partir do final da Segunda Guerra Mundial, por meio da globalização, instaura-se uma nova fase no mundo. Contudo, na verdade, esse processo de internacionalização não se origina nesse período, uma vez que “o projeto de mundializar as relações econômicas, sociais e políticas começa com a extensão das fronteiras do comércio no princípio do século XVI, avança por saltos através dos séculos de expansão capitalista para finalmente ganhar corpo no momento em que uma nova revolução científica e técnica se impõe”. Para esse autor, no século XVIII, técnica e ciência se unem, reforçando “a relação que desde então se esboçava entre ciência e produção”, podendo ser denominada tal união como “tecnociência”, na qual se encontra “a base material e ideológica em que se fundam o discurso e a prática da globalização” (SANTOS, 2006, p. 25).

Nesse ambiente globalizado a forma de as cidades se organizarem também sofre modificação e o uso da tecnologia da informação dá origem às cidades denominadas por Sassen

(2008, p. 4) cidades globais, nas quais são produzidas capacidades globais, tais como “as capacidades de comercializar, financiar, prestar serviço e investir, em nível global”, não sendo decorrente apenas do “poder das empresas multinacionais e dos avanços nas telecomunicações”, pois “todas as maiores ou menores 70 cidades globais do mundo contribuem para a produção dessas capacidades em seus respectivos países, funcionando, portanto, como pontes entre a economia nacional e a economia global”.

Com a instauração do regime de acumulação flexível houve “uma completa reorganização do sistema financeiro global e a emergência de poderes imensamente ampliados de coordenação financeira”, observando-se tanto “a formação de conglomerados e corretores financeiros de poder global”, quanto uma “rápida proliferação e descentralização de atividades e fluxos financeiros por meio de criação de instrumentos e mercados financeiros inéditos” (HARVEY, 1992, p. 152). Esse mercado financeiro passa também a atuar nas metrópoles, aliás “as rendas nesse regime de acumulação patrimonial sempre acompanhadas de especulações se expressam com esplendor nas metrópoles, praças financeiras por excelência e expressão magnífica das atividades do setor imobiliário” (LENCIONI, 2015, p. 151).

Como indica Lencioni (Idem, p. 153-154) o capitalismo nessa nova fase se reinventa e aumenta os chamados “mecanismos de capitalização”, baseado tanto nas rendas financeiras, quanto imobiliárias. A metrópole

[...] acentua sua centralidade, revelando-se mais pela produção de serviços e pela produção imobiliária do que pela produção industrial, como foi no passado a história das mais importantes metrópoles do mundo. Nas metrópoles latino-americanas, a paisagem revela bairros em que a propriedade patrimonial auferia rendas tão altas quanto das áreas ricas de cidades de países ricos, de condomínios fechados para estratos enriquecidos ou de classe média, bairros de classe média e populares, indução de centralidades novas por meio de shoppings-center, por exemplo, deterioração do antigo centro maior do que gentrificação dele, aumento de áreas de escritórios de alto padrão, revelando, de pronto, a faceta corporativa dessas metrópoles, ao lado de habitações precárias, favelas, cortiços...

Nessa fase histórica, inaugurada com o pós-fordismo ou no regime de acumulação flexível, o capital financeiro passa a ser preponderante em relação ao capital industrial e na cidade, com a urbanização, encontra um terreno propício para sua reprodução, inclusive fomentando o processo de metropolização, demonstrando que a forma de ocupação da metrópole tem relação direta com as diversas fases do capitalismo.

A metropolização enquanto processo histórico “expressa a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial e assume algumas feições particulares no capitalismo, especialmente

em sua periferia”. Com base da compreensão da metropolização entende-se a “dinâmica do capitalismo contemporâneo, notadamente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano” (COSTA *et al.*, 2010, p. 642).

Aliás, o processo de metropolização dos espaços precisa ser estudado, pois ocorre a partir de um território com intensidade e permanência nos fluxos de pessoas, de mercadorias ou de informações, em regra com “a presença de cidades conurbadas bem como a concentração das condições gerais necessárias às particulares condições da reprodução do capital nos dias atuais” (LENCIONI, 2006, p. 48) e a partir dele se justifica inclusive a instituição de regiões metropolitanas como será visto a seguir.

2.2 A EMERGÊNCIA DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO COMO FUNDAMENTO DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Nas palavras de Castells (1983, p. 33) “A região metropolitana, enquanto forma central de organização do espaço no capitalismo avançado, diminui a importância do ambiente físico na determinação do sistema de relações funcionais e sociais, anula a distinção rural e urbana”, colocando em ponto de destaque “a dinâmica espaço/sociedade” e, ainda, “a conjuntura histórica das relações sociais que constituem sua base”. Sem esquecer que o que caracteriza uma metrópole é “a influência que ela exerce, em termos funcionais, econômicos e sociais, num dado conjunto territorial”, inserindo-a numa “rede urbana (ou articulação de sistemas regionais), em cujo interior ela representa um dos pontos fortes, dominando e gerando outras unidades” (Idem, p. 35).

Atualmente cada vez mais as cidades têm um protagonismo em várias áreas, tanto que se fala em cidades como atores sociais, no entanto o que se verifica é que:

a cidade é hoje plurimunicipal ou metropolitana, com tendência a estruturar funcionalmente um espaço regional descontínuo e assimétrico. É difícil determinar a população urbana, visto que os usuários da cidade central podem ser, às vezes, tão ou mais numerosos do que os residentes. As administrações públicas e para públicas atuantes na cidade são muitas e suas competências e funções são, às vezes, compartilhadas, outras vezes são concorrentes e outras se confundem (ou justificam mutuamente sua omissão). Por exemplo, só em Nova York calcula-se que atuam mais de cem organismos públicos ou para públicos, pouco ou nada coordenados e que muitas vezes se sobrepõem nas suas competências e atuações. Ou seja, os três elementos clássicos nos quais se baseia o governo local – população, território e organização – não

proporcionam hoje transparência suficiente, devido, sobretudo, ao fato de que a grande cidade se define por sua centralidade, e o governo local deve estabelecer funções para uma população e um território que vão além do que lhe corresponde histórica e legalmente. Evidentemente, estas funções não podem ser exercidas com base no monopólio (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 159).

As cidades que integram determinada região metropolitana, em regra, do ponto de vista espacial, não conseguem ser delimitadas, pois há um reunião de vários centros urbanos em torno da metrópole que é a cidade mais importante da região; com isso o que se verifica é uma pluralidade de governos locais que precisam dialogar entre si e com o Estado que criou a região metropolitana, com o objetivo de atuarem de forma cooperada, seja nas decisões políticas ou até mesmo na própria atividade administrativa.

As Regiões Metropolitanas Brasileiras, em sua maioria, têm como metrópole ou cidade principal, as capitais estaduais e:

Pode-se constatar que essas municipalidades, em função do seu significativo porte populacional e de sua importância política e econômica, exercem uma influência descomunal sobre a maioria dos Municípios vizinhos, os quais se mostram dependentes, sob vários aspectos, da unidade central. Tal influência muitas vezes produz, junto aos Municípios menores, externalidades negativas, dentre as quais se destacam a inadequação de equipamentos urbanos existentes, o descontrole do processo de ocupação do solo e a desarticulação das redes viária e de transporte coletivo. Além disso, conforme assinalam Borja e Castells (1997, p. 283), “las decisiones de la ciudad central afectan a los habitantes de las periferias y éstos usan la ciudad central, pero no están representados en sus órganos de decisión” (GOUVÊA, 2009, p. 55).

Para evitar essa atuação desigual entre os Municípios que formam a região metropolitana, o grande desafio é a integração dos Municípios metropolitanos com a participação do Estado para que a atuação harmônica além dos contornos municipais possa garantir um desenvolvimento urbano integrado, garantindo a efetivação do direito à cidade para toda a região e não apenas para a metrópole.

Nesse contexto, as regiões metropolitanas não deveriam ser institucionalizadas apenas por uma decisão legal, na verdade deveriam ser instituídas a partir da existência real de um processo de metropolização que justifique um tratamento específico para determinadas áreas do País, mas o que se verifica é que quando se trata de metropolização, existe a metropolização do espaço e a metropolização institucionalizada, como processos que não exprimem a mesma realidade.

No primeiro sentido, metropolização está ligando “não apenas o crescimento e a multiplicação das grandes aglomerações, mas a concentração crescente em seu seio, de

populações, atividades e riquezas” (ASCHER, 2001, p. 61) e é uma das expressões presentes na “transição de uma economia fordista para uma pós-fordista”, pois por meio desse processo se altera “a forma, função e estrutura na produção do espaço” revelando “a importância das relações reticulares no conjunto das cidades, redefinido antigas hierarquias urbanas e fazendo prevalecer as relações de interconectividade social sobre as relações de proximidade física” (LENCIONI, 2020, p. 173) e, no segundo sentido, metropolização institucionalizada está relacionada à criação de regiões metropolitanas por decisão legal, sem muitas vezes guardar relação com a existência e funcionamento de uma metrópole.

Entender como ocorreu a metropolização no Brasil ajudará a identificar como a metrópole e, em seguida, as regiões metropolitanas passaram a integrar a realidade brasileira e, ainda, como os problemas comuns dessas regiões precisam ter um tratamento e solução conjunta.

2.2.1 As bases do processo de metropolização brasileira

O processo de urbanização brasileira emerge a partir dos anos de 1940-1950, na fase de industrialização do País, entendida essa industrialização, como aponta Santos (1993, p. 27), como um “processo social complexo, que tanto inclui a formação do mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado”, o que impulsiona o processo de urbanização, gerando um crescimento demográfico nas cidades, especialmente nas capitais dos Estados. É também nesse período que se inicia a inversão quanto “ao lugar de residência da população brasileira” (Idem, p. 29), transmudando-se de uma população rural para uma população eminentemente urbana. Para Clementino (2016, p. 3), entretanto, “a nossa revolução urbana só começou de fato a ser compreendida nos anos 70, acompanhando a intensa e rápida urbanização que reestruturou naquela década o espaço urbano regional brasileiro”. Aliás, é apenas no Censo de 1970 realizado pelo IBGE que se confirma que a população urbana do País ultrapassa a população rural, estimando-se, ainda, que entre 1960 e 1980 “saíram do campo em direção às cidades quase 43 milhões de pessoas”, o que representa um número muito alto para o curto espaço de tempo, como também registra uma “velocidade do processo de urbanização, muito superior à dos países capitalistas mais avançados” (BRITO, 2006, p. 223).

Como afirma Brito (Idem, p. 224) o processo de industrialização no Brasil tem lugar no Rio de Janeiro e em São Paulo; assim, essas cidades concentram o “desenvolvimento da economia brasileira” e com isso também há uma ampliação dos “desequilíbrios regionais e

sociais, impulsionando as migrações internas, que transferiram a população do campo para as cidades, assim como a redistribuíram entre os estados e entre as diferentes regiões do Brasil”. Nos anos de 1970 grandes regiões metropolitanas abrigam a rápida expansão urbana brasileira e sofrem “inúmeras transformações com a incorporação de novos Municípios aos já existentes em sua formação inicial, assim como com o crescimento pouco criterioso de seu número”. Para isso contribuiu de modo significativo o impulsionamento dado ao setor da construção civil, por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), implantado em meados dos anos de 1960, que proporciona a expansão do setor habitacional, seja no âmbito público, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), seja no âmbito privado, por meio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Nessa fase, o Brasil passa a ser palco do chamado processo de metropolização, que tem suas bases na “integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum”. É um processo de metropolização em que se verifica “a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade” que acaba comandando um território superior ao da chamada “cidade-núcleo”, desempenhando “papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional” (COSTA *et al.*, 2010, p. 644).

No decorrer do século XX, especialmente quando da industrialização denominada fordista, pode ser observado o modelo de organização socioespacial denominado centro/periferia. Nesse modelo, quando se verifica o protagonismo do denominado Município-sede, a partir do seu desenvolvimento e expansão, surge o processo de conurbação com os Municípios vizinhos e “a rede urbana estruturada nesse período caracteriza-se pela primazia da metrópole, que se situa no topo da hierarquia urbana” (DAVANZO *et al.*, 2011, p. 91).

O Brasil não ficou fora desse processo de metropolização originado quando da industrialização fordista, e teve o seu início a partir dos anos 1950 e na década de 1960, apenas as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro possuíam mais de 1 milhão de habitantes e eram identificadas como metrópoles. A partir de 1970, já com a emergência do capital financeiro, verifica-se o crescimento de outras grandes cidades e o reconhecimento do processo de metropolização em outras regiões do País, com a criação pelo governo federal, em 1973/1974, das regiões metropolitanas que tinham como centralidades as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba.

Apesar de a criação das regiões metropolitanas no Brasil ser um reconhecimento legal da existência do processo de metropolização no País, não se menciona o termo metropolização nem na Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (BRASIL, 1973), tampouco no “II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) –, editado em 1974, que instituiu as primeiras regiões metropolitanas no Brasil e que também traçou as bases da política urbana brasileira” (LENCIONI, 2020, p. 174), mesmo sabendo-se que o processo de metropolização brasileiro teve sua primeira fase nas décadas de 1960 e 1970.

Verifica-se nesse período o modelo de crescimento urbano chamado extensivo, “de deslocamento contínuo das margens de área urbana (a fronteira cidade/campo), gerando um desenho do território semelhante a uma mancha de óleo com um centro e uma periferia de forma tentacular em contínua expansão”. Nesse caso se verifica claramente a existência de um centro e de uma periferia (territorial), mas esse processo de metropolização completa-se quando se verifica o processo de “conurbação dos núcleos urbanos tradicionais à cidade central”, quando, então, são criadas novas áreas centrais (LACERDA *et al.*, 2000, p. 77).

Para Lencioni (2011, p. 136) o “processo de metropolização do espaço se expressa na intensificação e multiplicidade dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, bem como pelo crescimento do número de cidades conurbadas”. Nessas cidades conurbadas não é possível se fazer bem a distinção “na continuidade da área construída, o limite municipal de cada uma delas”, também se verifica a “expansão territorial do aglomerado metropolitano” e a “extensão e densificação territorial da concentração das infraestruturas”. Pode-se entender esse momento como um dos mais avançados no processo de urbanização e são exemplos dessa realidade cidades como São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires ou Santiago do Chile.

Outro aspecto do processo de metropolização refere-se à fragmentação socioespacial, com repercussão na dinâmica urbana, que repercute, também, no parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, especialmente no processo de expansão urbana para áreas periféricas. Contribui para gentrificação em áreas centrais, como também para o surgimento de novas espacialidades, além dos limites da metrópole, forçando o movimento pendular de pessoas que se deslocam diariamente no percurso casa-trabalho-casa de um Município para outro (s) Município(s) integrante(s) da mesma região metropolitana.

Em termos espaciais, a fragmentação está geralmente ligada à configuração de empreendimentos imobiliários que levam ao impedimento à livre circulação, com espaços públicos privatizados e espaços de residências ou comércio dos chamados “setores médios ou

altos”, com a presença de “muros, guaritas e seguranças”, tornando evidente o aludido fenômeno da segregação socioespacial (LAGO, 2015, p. 162). Atribui-se, muitas vezes, a essa realidade a condição de autoss segregação das elites por meio de condomínios residenciais fechados, que ocorrem em paralelo à tendência de proliferação de *shoppings centers*, como espaços comerciais reclusos e auto protegidos.

Para Carlos (1996, p. 39), o espaço (lugar) é resultado “de uma atividade dividida, onde a fragmentação ocorre enquanto produto do conflito entre o processo de produção socializado e sua apropriação privada” e a fragmentação se aprofunda de tal maneira que há uma divisão do “espaço em parcelas cada vez menores, que são compradas e vendidas no mercado, como produtos de atividades cada vez mais parceladas”. Essa fragmentação é responsável por novas centralidades e muitas vezes pela expulsão da população do centro para a periferia, passando a metrópole a ter uma configuração “polinucleada”, no sentido de apresentar “novas áreas e extensão fragmentadas” que em geral não possuem infraestrutura para receber a população, acarretando problemas como ausência de saneamento, precariedade de moradias, difícil acesso a serviços públicos como saúde, educação e transporte, além de contribuir para a segregação da própria população (CARLOS, 1994, p. 193).

A fragmentação do espaço urbano também se refere às cidades que estabelecem ordens distintas, como “a legal e a ilegal, a formal e a informal, a rica e a pobre – no âmbito de uma mesma cidade ou metrópole, não dando conta da gama de padrões de ocupação e de níveis de provimento de infraestruturas e serviços, além da imensa complexidade em termos de articulação/integração desses diversos padrões” (LACERDA, 2012, p. 28). Nessa metrópole fragmentada, dividida, o espaço passa a ser distribuído de forma “profundamente desigual em termos de moradia, renda, oferta de serviços e de infraestrutura urbana, amenidades e segurança ambiental e acesso a equipamentos de consumo coletivo e cultural” (Idem, p. 29). Nesse processo, as diferenças muitas vezes persistem e se aprofundam, passando a contribuir “para a fragmentação no interior desse aglomerado metropolitano e para a formação de uma nova hierarquia entre as cidades desse aglomerado” (LENCIONI, 2017, p. 143).

Como assinala Magalhães (2008, p. 14):

Os problemas da metrópole passam a ser vistos como fatores exógenos e, a partir disso, cria-se uma relação negativa com a cidade – que gera uma pretensão de autonomia em relação a ela-, o que se torna um obstáculo a ser vencido. No âmbito do simples compartilhamento de espacialidades por parte de grupos distintos, pode-se afirmar que se trata de uma fragmentação e exclusão socioespacial de tal ordem, que as classes mais abastadas passam

progressivamente a constituir espacialidades próprias no âmbito do ambiente construído, e aos poucos deixa de ocorrer a convivência com camadas de menor renda no espaço urbano e em porções publicamente apropriadas.

A tendência à fragmentação do território no processo de expansão da urbanização capitalista dá origem a diversos problemas, inclusive quanto ao parcelamento, o uso e a ocupação do solo metropolitano, especialmente nas áreas limítrofes dos Municípios, uma vez que dificulta a integração metropolitana. Tratar a metrópole por partes (fragmentos) inviabiliza por vezes a propositura de soluções para problemas comuns, mas como a fragmentação é uma realidade, ela não pode ser desconsiderada.

A essa questão da fragmentação do espaço urbano-metropolitano, somam-se outras decorrentes do “processo de mundialização da economia e da sociedade e todas as transformações tecnológicas do processo produtivo”, que repercutem na “configuração territorial diferenciada”, por congregarem espaços que apresentam, ao mesmo tempo, elementos de modernização e de atraso (PANIZZI, 1991, p. 52). Tais relações econômicas e sociais encontram nas grandes metrópoles o local apropriado para se desenvolverem.

É nesse sentido que o processo de metropolização espacial no Brasil contribui de modo importante no processo de conformação socioespacial do País. Um processo cujo início é muito ligado à industrialização, mas que, também, vincula-se aos privilégios relativos ao poder e à concentração político-institucional das metrópoles mais importantes do País. O crescimento populacional nessas metrópoles também é notório e seus Municípios metropolitanos concentram mais da metade da população brasileira, bem como mais de 60% do Produto Interno Bruto – PIB do País está nessas regiões (COSTA, 2015, p. 118).

Nesse processo de metropolização se constata que há “uma fragilização institucional, de planejamento e de gestão, que traz importantes desafios para o desenvolvimento desses espaços” metropolitanos, especialmente quando se verifica que é nessa escala metropolitana que ocorre a busca por oportunidades de negócios e ganhos, muitas vezes de curto prazo. Agregados a isso, os entes integrantes das regiões metropolitanas enfrentam um déficit de infraestrutura urbana elevado, restrições fiscais e limitados recursos para investimento o que deveria impulsionar a busca por articulações institucionais que “deveriam propor ou buscar a construção de uma engenharia institucional e financeira capaz de mobilizar todos os segmentos sociais e políticos para a promoção do desenvolvimento metropolitano”, até porque sem acontecer essa construção o que se verifica é que o comportamento dos diversos atores, sejam, sociais, políticos ou econômicos passa a ser no sentido de não cooperação, mas sim de garantir

“a obtenção de ganhos e vantagens localizados e de curto prazo, o que compromete, no longo prazo, a sustentabilidade de nossas metrópoles” (COSTA, 2015, p. 127/128).

O conceito de metropolização, a princípio, desenvolve-se com base “nas transformações que ocorriam nas regiões metropolitanas, notadamente dizendo respeito ao desenvolvimento de policentralidades, à crescente extensão territorial e à intensificação das conurbações urbanas”, mas a metropolização altera também de alguma maneira “a forma, a estrutura e a função da urbanização”, apresentando-se de maneira dominante (LENCIONI, 2020, p. 174). Essas são características próprias da metropolização do espaço, que incluem a ampliação do território em torno de uma cidade-núcleo, com todos os problemas inerentes a essa ampliação.

2.2.2 Metrópole institucional x metrópole funcional

A institucionalização de regiões metropolitanas pressupõe a existência de uma correspondência entre a metrópole funcional (de fato) e a metrópole institucional (de direito). Pressupõe uma região que se configura em torno de uma metrópole, cujo grau de influência exista comprovadamente, que tenha uma população considerável e possua requisitos políticos, econômicos e sociais para ser considerada como tal. Diante dessa necessidade, é possível averiguar qual o conceito legal de metrópole e verificar em torno de quais metrópoles efetivamente existentes se pode constituir uma região metropolitana.

A análise da existência ou não do conceito legal de metrópole deve ser feita inicialmente com base nas Constituições Brasileiras. Observa-se que na Constituição Federal de 1937 (BRASIL, 1937), no art. 29, não há previsão de região metropolitana ou de metrópole, no entanto dispõe que “os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns” e, ainda, que “o agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”, por estipular que “caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração” (BRASIL, 1937).

A primeira menção ao tema, embora de forma indireta, foi na Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967), que no seu art. 157, § 10 não definiu metrópole, mas dispôs que, por meio de lei complementar, a União poderia “estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum”. A Emenda

Constitucional de 1969 (BRASIL, 1969), manteve a mesma ideia no seu art. 164 quando possibilitou a União, por meio de lei complementar “a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica”.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 25, § 3º (BRASIL, 1988) determina que, mediante lei complementar, os Estados têm a possibilidade de instituição de “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”, mas não agrega qualquer definição do que seja uma metrópole em torno da qual será instituída a região metropolitana.

Ao tratar do planejamento e da gestão territorial, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) realizou a promoção e o fortalecimento do municipalismo. O poder local adquire destaque, especialmente quando o Município passa a ser incluído como ente da federação. Como resultado, o que se observou nos anos seguintes à sua promulgação foi o “enfraquecimento do planejamento regional e da gestão metropolitana, mesmo tendo repassado para os estados a competência de instituir as RMs, o que poderia ser interpretado como um movimento descentralizador” (COSTA *et al.*, 2010, p. 653). Um enfraquecimento da instância estatal que expõe as dificuldades do federalismo brasileiro.

Por outro lado se verifica que “a desarticulação e esse enfraquecimento da questão metropolitana contrastam com os desdobramentos institucionais da política urbana no Brasil, a partir de 1988, que culminaram na aprovação unânime do Estatuto da Cidade, no Congresso Nacional, em 2001” (Idem, p. 653), que se constitui numa conquista para o planejamento urbano, com base no entendimento de que tanto a cidade quanto a propriedade urbana possuem uma função social e vários instrumentos ali disposto buscam o cumprimento dessa função social.

Na década de 1970, quando a Lei Complementar nº 14/1973 (BRASIL, 1973) instituiu as primeiras Regiões Metropolitanas Brasileiras, também não dispõe sobre o conceito legal de metrópole. Contudo, de forma inovadora, o Estatuto da Metrópole define o que vem a ser metrópole, suprimindo uma lacuna existente na legislação brasileira, até então, dispondo o seguinte:

Art. 2º [...]

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

Observa-se do conceito legal que apesar de haver uma tentativa de definição, pressupondo algumas características para se ter uma metrópole, tais como continuidade territorial; população; relevância política e socioeconômica; influência nacional ou regional, remete-se aos estudos do IBGE para se verificar os critérios dos graus de influência, aliás quanto à área de influência, dita classificação se encontra bem detalhada por estudos realizados pelo IBGE desde a década de 1960, tendo “como referência a área de influência de um único município sobre a região em que se encontra”. No entanto, o Estatuto procura aplicar essa definição para um “espaço urbano com continuidade territorial”, sem definir, porém, o que seria continuidade territorial (PERES *et al.*, 2018, p. 272).

Mas isso não tira o mérito da definição legal, até porque como afirmam Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015), em artigo publicado no dia 22.04.2015, no site do Observatório das Metrópoles:

Sem dúvida, a busca da definição da metrópole com base em um conceito elaborado e mensurado empiricamente representa um avanço louvável. A sua aplicação implicaria em assumir que o Brasil não contaria com as atuais 78 unidades urbanas institucionalizadas através de leis federais ou estaduais (entre regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas), e estas provavelmente não contariam com os 1308 municípios que atualmente as compõem, mas haveria uma reconfiguração desse quadro, levando a diminuição das regiões metropolitanas e dos municípios que as integram. Inclusive no estado da Paraíba, onde 67% dos municípios fazem parte, hoje, de alguma região metropolitana. Em Santa Catarina, onde 100% dos municípios estão em regiões metropolitanas.

E ainda segundo os referidos autores (SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015), o Observatório das Metrópoles no ano de 2012, quando existiam apenas 59 regiões metropolitanas institucionalizadas, realizou estudo no qual ficou demonstrado que dos 945 Municípios que estavam incluídos nessas regiões, a maioria, em número de 508 “possuía níveis baixo e muito baixo de integração, e concentravam menos de 6% da população, e menos de 2,5% do PIB e da renda, refletindo uma inserção muito tênue ao processo de metropolização”.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE tem ao longo do tempo desenvolvido pesquisas no que diz respeito às aglomerações metropolitanas, sempre considerando os critérios de população, atividade e integração, a partir desses estudos se estabelece a caracterização da rede urbana brasileira. No estudo intitulado Região de Influência das Cidades, realizado em 2018 e publicado recentemente (IBGE, 2020), são encontradas as características fundamentais para se definir o que vem a ser metrópole e o estudo ainda traça hierarquias dos centros urbanos, dividindo em cinco grandes níveis, a saber: metrópole, capital

regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local. Nesse estudo é reconhecido que as metrópoles se constituem nos 15 principais centros urbanos do País, que influenciam diretamente as cidades do país, tanto que a essas centralidades possuem uma ampla área de influência de forma que abarca a extensão territorial do País, apresentando por vezes áreas que se sobrepõem. Essas metrópoles são subdivididas em três níveis: a) Grande Metrópole Nacional correspondendo a São Paulo/SP que ocupa a colocação de maior hierarquia “urbana do País, concentrando em “seu Arranjo Populacional 21,5 milhões de habitantes em 2018 e 17,7% do Produto Interno Bruto – PIB nacional em 2016”; b) Metrópole Nacional correspondendo a Brasília/DF e Rio de Janeiro/RJ que possuem também grande presença nacional, “o Arranjo Populacional de Brasília/DF contava, em 2018, com 3,9 milhões de habitantes”, já o “do Rio de Janeiro/RJ somava 12,7 milhões na mesma data”; c) são consideradas Metrópoles: Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Vitória/ES e o Município de Manaus (AM), todas as 12 Cidades são identificadas como Metrópoles e podem ser subdivididas, em “nove Capitais que receberam classificação 1 na centralidade de gestão do território mais Belém (PA), Campinas (SP) e Manaus (AM) que, embora estejam na classe 2, contam com contingente populacional relevante, superior a 2 milhões de habitantes”. As metrópoles apresentam uma média populacional “de 3 milhões de habitantes, sendo, a mais populosa, Belo Horizonte (MG) com 5,2 milhões e, as menos populosas, Florianópolis (SC) e Vitória (ES), com respectivamente 1,0 milhão e 1,8 milhão de pessoas residentes em seus Arranjos Populacionais em 2018”. Campinas é a única cidade considerada metrópole sem ser Capital do Estado.

Como se verifica, além de apontar as características das metrópoles, o estudo realizado pelo IBGE propõe uma classificação dos vários tipos de metrópoles brasileiras, delimitando aparentemente a questão da influência. Resolvida a questão da influência, a partir do que propõe o IBGE, cabe investigar ainda em que consiste a continuidade territorial, exigida no conceito legal de metrópole, mas sem definição clara, assim:

Com relação ao arcabouço conceitual (ou sua ausência) proposto pelo EM, observa-se que, ao definir “região metropolitana”, o Estatuto fala em unidade territorial urbana e em continuidade territorial entre dois ou mais municípios. Tais termos poderiam ser interpretados como a contiguidade da mancha urbana de municípios limítrofes, evidenciando que nos princípios utilizados para a definição de “aglomerações urbanas” são eminentemente físico-morfológicos. (PERES *et al.*, 2018, p. 280).

Partindo do contido no Estatuto da Metrópole, o diploma legal talvez não dê conta de situações em que, mesmo não existindo uma continuidade territorial do ponto de vista físico,

os Municípios vizinhos possam ter uma relação forte, representando um grau de influência. No entanto, no momento em que são determinadas características legais mínimas, tanto para se identificar uma metrópole quanto para se criar uma região metropolitana, isso por si só já representa uma evolução.

Atualmente há uma definição legal de metrópole no Estatuto da Metrópole e essa definição pode repercutir para que as regiões metropolitanas surjam efetivamente em torno de metrópoles não apenas do ponto de vista legal, mas que apresentem de fato, as características mínimas necessárias para serem compreendidas como tal. Da definição de metrópole contida no Estatuto da Metrópole, verifica-se uma tentativa de aproximação da metrópole institucional da metrópole funcional, ou seja, a metrópole assim definida por lei (institucional) deve corresponder à metrópole funcional, aquela que é de fato local onde as funções públicas de interesse comum existem, considerando os critérios de população, atividade e integração, conforme definidos pelo IBGE.

Seguindo essa lógica, o próprio Estatuto da Metrópole, além de apresentar uma definição para metrópole, define região metropolitana e área metropolitana, no seguinte sentido:

Art. 2º Para os efeitos dessa lei, consideram-se:

I a VI – [...]

VII – região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

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

IX – [...].

Antes dessa definição legal seria possível institucionalizar uma região como metropolitana, sem observância de critérios mínimos para essa definição. Hoje isso não mais é permitido, o que por si só representa um avanço, mesmo diante da imprecisão legal.

Observa-se desde a década de 1960 a inserção da ideia de metrópole e de região metropolitana no âmbito da legislação brasileira e como a lei regula relações sociais, é certo que a realidade metropolitana passou a ser percebida no contexto brasileiro, especialmente com o crescimento de várias áreas em torno das metrópoles gerando o que se denomina metropolização do País, processo que precisa ser compreendido.

Importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no seu art. 25, delega aos Estados a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, o que acarretou novas regiões metropolitanas criadas, sem muitas vezes se ter critérios técnicos comprovados de que a expansão do Município-sede e conurbação para os Municípios vizinhos justificassem a criação desses regiões e também não há previsão constitucional de que a região metropolitana seja um ente federativo, como acontece em relação a União, Estado, Município e Distrito Federal (art. 18), portanto quando se trata de região metropolitana a referência constitucional existente se refere apenas a uma questão administrativa e talvez por isso gere muito impasse no verdadeiro papel das regiões metropolitanas no federalismo brasileiro. Assim verifica-se que:

No Brasil, as regiões metropolitanas definem um território, um conjunto de municípios, que guardam semelhanças quanto a cultura, raízes históricas, arranjos produtivos, aspectos geográficos e políticos. Conceitualmente, elas são unidades de planejamento, espaços de articulação e de integração das políticas públicas, ainda com possibilidades de participarem de diferentes arranjos institucionais e de consórcios regionais (LUBAMBO e MACIEL, 2015, p. 140).

Nesse contexto, o conceito de metropolização institucional, descolada da função metropolitana, se torna uma realidade no Brasil, após a Constituição de 1988. Esse termo é utilizado

[...] para referir-se aos diferentes processos legais que culminaram no atual arranjo metropolitano brasileiro. O termo é bastante apropriado, não apenas pelo conteúdo que encerra, mas por lembrar que o processo de metropolização não se resume aos recortes espaciais ou mesmo, como aponta parte significativa da literatura, ao processo de concentração de atividades produtivas na metrópole (ARRAIS, 2012, p. 5).

A partir do momento em que o texto constitucional de 1988 transfere para os Estados a competência, até então, atribuída à União de constituir regiões metropolitanas, passa a haver um maior “descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole – ou seja, a identificação e a caracterização do processo de metropolização – e a instituição de uma RM”. No Brasil as metrópoles “definidas como tal nos anos 1970, têm seu estatuto de RM acoplado ao processo histórico que levou à produção do espaço metropolitano”, no entanto, na realidade brasileira atual se observa regiões institucionalizadas como metropolitanas, mas que “sequer apresentam a ocorrência de núcleos urbanos conturbados e partilhem um conjunto expressivo de funções públicas de interesse comum”, constituindo apenas “territórios reconhecidos como metropolitanos” e dando origem ao fenômeno de “regiões metropolitanas sem metrópoles” (COSTA *et al.*, 2010, p. 645). Aliás, essa denominada “metropolização institucional” é

comprovada com o aumento de regiões metropolitanas criadas no Brasil, onde já são registradas mais de 70 regiões metropolitanas “institucionalizadas em território nacional, fato esse que vem despertando interesse de muitos pesquisadores sobre a temática metropolitana” (HOLANDA; CASTRO, 2018, p. 53).

O fato é que se amplia no Brasil, a partir dos anos de 1990, o número de regiões metropolitanas legalmente instituídas, mesmo que na prática por vezes não se encontre uma relação entre a identificação de uma metrópole de fato e a instituição da região metropolitana, como ocorreu no processo de criação das regiões metropolitanas na década de 1970, onde historicamente se criou efetivamente espaços metropolitanos. A metrópole institucional encontra-se delimitada por marcos legais e regulatórios, que apontam para a proposição e gestão de políticas públicas, bem como a adoção de modelos de governança, pois quando da institucionalização de uma região metropolitana “a organização da metrópole institucional responde às demandas de operação da metrópole funcional”, ou seja quando da institucionalização e delimitação de uma região metropolitana, “como unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural” os aspectos funcionais precisam ser levados em consideração (DINIZ; ROCHA, 2015, p. 441).

Do ponto de vista funcional, a metrópole é aquela que efetivamente atende a critério como manutenção de relações no âmbito da produção, das atividades econômicas atinentes ao mercado de trabalho e de uma verdadeira inteiração da coletividade. Já a chamada metrópole institucional corresponde aquela que é definida por lei e por regulamentos, sem no entanto, necessariamente atender aos critérios apontados anteriormente, ou seja, a lei ou regulamento apontam o que é metrópole independente de realmente de fato constituir uma realidade metropolitana. Em regra, uma metrópole funcional pode ser considerada institucional, quando a lei assim a definir, mas nem sempre uma metrópole institucional pode automaticamente ser considerada funcional, pois se faz necessário atender a critérios mínimos para ser funcional. O ideal é que haja uma identidade dos dois tipos de metrópole, correspondendo a metrópole institucional a chamada metrópole funcional.

Arrais (2012, p. 5) aponta alguns motivos que podem ter desencadeado essa metropolização institucional:

- a) uma visão polarizante dos processos demográficos e de seus rebatimentos territoriais; b) uma visão de intervenção vertical, marcada pelos diferentes momentos políticos institucionais, ora com protagonismo da União, ora com

protagonismo dos Estados; c) uma visão normativa, a partir de instituição de conselhos consultivos e deliberativos mirados na gestão metropolitana.

Considerando a configuração do sistema federativo brasileiro, a metropolização institucional enfrenta a necessidade de compatibilizar a autonomia municipal, consagrada constitucionalmente, com a necessidade da região metropolitana solucionar problemas que demandam equacionamentos conjuntos e não isoladas dos Municípios que a integram, o que por si só não configura um caminho fácil, em especial porque por vezes a atuação metropolitana se vê limitada a decisões políticas de cada um dos Municípios envolvidos.

Talvez o Estatuto da Metrópole não consiga reverter totalmente essa realidade, pois a criação das novas regiões metropolitanas deve seguir os novos critérios por ele estabelecidos, mas caberá aos Estados Federados reverem as unidades já institucionalizadas com base nesses mesmos critérios.

Conforme registrado em estudo conduzido por Rosa Moura e Bolivar Pêgo (2017, p. 15) sobre as Aglomerações Urbanas no Brasil e na América do Sul trajetórias e novas configurações:

Ao mesmo tempo que se busca identificar e dimensionar as aglomerações urbanas, a faculdade constitucional de instituição das três categorias regionais, prescindindo a existência de aglomerados, permitiu a proliferação de regiões metropolitanas no país – institucionalizadas sem características metropolitanas, muitas vezes por motivação política ou na busca de, pela condição formal, capacitar a unidade a benefícios em programas governamentais previstos para espaços efetivamente metropolitanos. Como forma de disciplinar isso, o Estatuto da Metrópole, sancionado em janeiro de 2015, dispôs em seu art. 2º que a instituição de unidades territoriais urbanas (regiões metropolitanas e aglomerações urbanas) deve considerar conceitos expressos no corpo da lei e atribui ao IBGE a responsabilidade pela disponibilização da base de dados para orientar essas definições.

Essa abordagem é bastante interessante, pois no momento que ocorre a metropolização institucionalizada, verifica-se um agravamento dos problemas já inerentes à metrópole e à região metropolitana, pois engloba nessa categoria, apenas por uma questão legal Municípios que não teriam condições de integrar regiões metropolitanas, situação que se pretendeu minimizar com a edição do Estatuto da Metrópole.

No caso da Região Metropolitana do Recife percebe-se que a institucionalização da região metropolitana decorreu da metropolização real do espaço urbano e não configurou a metropolização institucional, pois Recife é uma metrópole de fato e de direito, mantendo toda

uma influência funcional, econômica e social na região e os Municípios que constituem a região possuem integração.

2.2.3 Dinâmica metropolitana e expansão da malha urbana na Região Metropolitana do Recife

As bases da metropolização do Recife são esboçadas nos primórdios da cidade, quando, ainda no século XVI, o Recife nasce como porto da cidade de Olinda e a ela funcionalmente vinculada, como também porto por onde escoava a produção das áreas de cultivo, em cujos caminhos de ligação à cidade foram implantadas as redes viárias e ferroviárias que, já na segunda metade do século XIX, articulavam “o Recife ao norte, ao sul e ao oeste, alcançando os núcleos urbanos hoje integrantes da sua área metropolitana” (REYNALDO *et al.*, 2013, p. 118).

Na primeira metade do século XX, o Recife passa a ser um “grande centro de atração de imigrantes” e isso ocorre principalmente em razão do processo de industrialização que se inicia, mesmo que timidamente, nas principais regiões do País e também pela “desarticulação dos antigos sistemas de produção rural” quando foram privilegiados os grandes latifundiários. Os pequenos produtores rurais, “sem condições de produzir, vendiam suas terras e vinham em busca de melhores condições de vida na cidade grande”, tanto que “entre os anos 20 e 40 o Recife teve um crescimento populacional da ordem de 46% (IBGE, 1999)”, mesmo sendo registrado nesse período que “a oferta de bens e serviços coletivos não cresceu na mesma proporção” (VASCONCELOS; MARQUES DE SÁ, 2011, p. 14).

Entre os anos de 1957 e 1960 o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística publica a Enciclopédia dos Municípios que refletia como o Brasil ainda era rural e na projeção de futuro urbano-industrial “o campo era visto, na sua essência, como um espaço de produção de recursos a serem mobilizados por meio das cidades cuja malha, que correspondia no Brasil à malha dos Municípios em franco processo de adensamento por meio de sucessivas emancipações”, o que apontava para uma interiorização do desenvolvimento econômico. No entanto, na realidade existente a industrialização começava a ocorrer de forma concentrada mais no Sudeste do País, evidenciando-se o subdesenvolvimento do nordeste, passando a superação desse problema a ser uma questão nacional. É, então, instituída a “Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, encarregada junto à Presidência da República de promover a integração entre bases econômicas rurais e urbanas em escala regional e a

desconcentração das atividades econômicas fortemente concentradas no Sudeste (BITOUN; MIRANDA, 2015, p. 47).

Com a criação da SUDENE, em 1959, instaurou-se a década em que havia uma:

[...] estratégia de planejamento territorial em escala nacional que concebia a difusão de vetores de modernização; entre os quais, os principais eram o desenvolvimento industrial e a expansão do consumo de bens e serviços, por meio da rede urbana formada por um conjunto de centros articulados hierarquicamente (BITOUN; MIRANDA, 2015, p. 48).

E é exatamente na década seguinte, mais precisamente em 1973, que foram criadas as primeiras regiões metropolitanas e, entre elas, estava incluída a Região Metropolitana do Recife. A criação dessas regiões foi uma estratégia para se obter um desenvolvimento nacional a partir das grandes cidades, transformadas em metrópoles. Era um momento em que através de um processo centralizado pela União e com base num planejamento técnico se pretendia obter esse desenvolvimento.

Como registra Davidovich (2003, p. 139), as primeiras regiões metropolitanas constituíram “em um eixo da geopolítica de integração e modernização do território nacional, com base na industrialização e em uma sociedade predominantemente urbana” e como isso representam “a coluna mestra de uma rede de cidades, hierarquicamente organizadas e funcionalmente interdependentes, mobilizadora da expansão do mercado interno”.

Nas décadas de 1960, 1970 e 1980 diversos programas foram desenvolvidos pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), possibilitando que a Região Nordeste implantasse projetos industriais, com uma abordagem focada no chamado planejamento regional e com o intuito de dinamizar economicamente a região. A Região Metropolitana do Recife, considerada nessa época já como possuidora de infraestrutura em boas condições e detentora de forte poder político nacional, atrai investimentos e recursos para projetos de industrialização. Em 1974 foi instalado o Complexo Industrial e Portuário do Suape, com sua localização a 40 km da Capital Recife e situado em área pertencente ao Município de Ipojuca (25%) e Cabo de Santo Agostinho (75%), possuindo trechos com previsão de instalação de indústrias, expansão de rodovias e terminais portuários, o que impulsionou o desenvolvimento dessa área da Região Metropolitana do Recife, alterando sua conformação. Nesse ambiente metropolitano, se as transformações “já eram significativas com os impactos sentidos pelos investimentos no comércio, nos serviços e na construção civil, o advento do

Complexo Industrial e Portuário do Suape provocou modificações sem precedentes no espaço urbano regional” (PEREIRA JÚNIOR, 2015, p. 68).

Nos anos de 1990 o Brasil presenciou uma abertura econômica, com transformações significativas, pois no Nordeste foi possível vislumbrar uma “outra estruturação econômica, sobretudo no que concerne aos novos sistemas técnicos, à atividade industrial, aos serviços modernos e ao agronegócio”. Os investimentos foram ampliados, implicando “numa reconfiguração da divisão interurbana do trabalho, acirrando traços de desigualdade, mas também reestruturando o papel de áreas antigas, especialmente por redefinir laços de submissão e comando no arranjo urbano regional” (PEREIRA JÚNIOR, 2015, p. 63).

A partir dos anos 2000 o Complexo Industrial de Suape continuou atraindo investimentos e se observou ainda um aumento do turismo, especialmente em Porto de Galinhas, praia situada no Município de Ipojuca. No Recife se consolidam “atividades ligadas ao comércio atacadista, aos serviços de saúde e de informática, nessa última área o Porto Digital é criado em julho de 2000 desenvolvendo o setor de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), especialmente no Bairro do Recife”. A prestação de serviço de saúde também se amplia nesse período e o Recife torna-se uma cidade-polo nessa área, passando o Polo Médico do Recife a ser conhecido em todo o País pela infraestrutura e pelos profissionais nessa área (LIMA *et al.*, 2007, p. 531).

Nos anos 2000, com a economia em crescimento, investimentos de grande porte em infraestrutura, setor industrial sendo ampliado, bem como, também, serviços e logísticas, a Região Metropolitana do Recife vive um bom momento econômico, o que resultou no aumento do consumo interno; no crescimento do setor da construção civil, em razão de “aportes financeiros do Governo Federal para a construção de habitação; na consolidação do Complexo Industrial Portuário de Suape; e na chegada de investimentos relacionados à Copa do Mundo de 2014 (REYNALDO *et al.*, 2013, p. 119).

Atualmente, a Região Metropolitana do Recife – RMR é constituída pelo agrupamento dos Municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata. A eles foi somado o município de Goiana, conforme disposto na Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 382, de 9 de janeiro de 2018 (PERNAMBUCO, 2018) para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Contudo, recentemente, a Lei Complementar do Estado de

Pernambuco nº 426, de 3 de abril de 2020 (PERNAMBUCO,2020) retirou o Município de Goiana da Região Metropolitana do Recife.

Figura 1 – Região Metropolitana do Recife RMR (2020)



Fonte: Malha Municipal do Brasil, IBGE, 2013. Adaptado pela autora com apoio de Maria Augusta Rodrigues de Holanda.

Com exceção da Ilha de Itamaracá, os Municípios apresentam “de altíssimo a médio nível de integração ao polo”. Talvez a maior integração seja aquela estabelecida entre o Recife e Olinda, já registrada desde os seus primórdios, quando o Recife ainda era porto da Vila de Olinda. Posteriormente, nos séculos XVII, XVIII e XIX, o Recife ganha maior importância, abrigando as principais atividades, além de apresentar um considerável crescimento populacional. E mais recentemente, como dizem Bitoun e Miranda (2015, p. 65):

Desde os anos 30 do século passado, Olinda foi a principal expansão balneária do Recife e, na fase do acelerado crescimento urbano (anos 40 a 80), abrigou concomitantemente ao Recife, mocambos em suas áreas alagadas, bairros autoconstruídos nas suas colinas, conjuntos habitacionais em grandes glebas e loteamentos com prédios de padrão médio em alguns poucos bairros.

Como registram ainda esses autores, Jaboatão dos Guararapes se integrou mais recentemente “e se deu pelo transbordamento desde os anos 70, para além dos limites do Recife, de vilas da Cohab, invasões e loteamentos irregulares nas colinas, completados por grandes conjuntos do BNH”. Sem esquecer que a prolongação dos bairros da orla de Recife estabelece uma continuidade com a orla de Jaboatão. Portanto, “a integração físico-territorial entre Recife, Olinda e Jaboatão é completa”. Do lado norte da RMR, Paulista e Abreu e Lima são bastante integrados, o que, também, ocorre a oeste com o Recife e Camaragibe que se encontram “físico-territorialmente integrados ao polo” (BITOUN; MIRANDA, 2015. p. 65). Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, Municípios meridionais da RMR possuem uma integração um pouco menor, e São Lourenço da Mata, Igarassu e Goiana possuem nível médio de integração à dinâmica metropolitana (Idem, p. 67). Quanto à essa dinâmica metropolitana na Região Metropolitana do Recife, a pesquisa do IPEA (2015, p. 52) registra que:

Efetivamente, a RM do Recife amplia-se como um “aglomerado urbano”, onde se aglutinam segmentos importantes do poder econômico, uma grande população de trabalhadores, residentes e não residentes, todos consumidores e portadores de mercadorias, em circuitos e fluxos desmedidos de mobilidade urbana. Constitui, efetivamente, um polo territorial em expansão em escala local, regional e nacional. A dinâmica metropolitana desta região tem se refletido, sobretudo, no processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana de forma intensa (do nível médio para o alto e para o muito alto) e acelerada (em um espaço de tempo menor que uma década).

É importante assinalar que o Recife tem uma grande influência no Nordeste, como confirma os dados da Pesquisa das Regiões de Influência de Cidades – REGIG, realizada em 2018 (IBGE 2020, p. 16). O seu raio de influência que extrapola o Estado de Pernambuco, compreende “uma profusão de centros de hierarquia intermediária, localizados desde o Estado do Rio Grande do Norte até Sergipe e a porção norte da Bahia, estendendo sua entrada a Cidades limítrofes do Estado do Ceará e Piauí, já no contato com a rede de Fortaleza” e abrange, também, os Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe, onde “os vínculos dos níveis intermediários se dão, em geral, para a própria Capital Estadual, e estas, em seguida, conectam-se com Recife”.

No processo de metropolização da Região Metropolitana do Recife, verifica-se que a região possui as características próprias para ser considerada metropolitana, tais como região

conurbada, diversas funções urbanas e regionais e a integração do ponto de vista econômico e social, não obstante a grande desigualdade social existente na região. Com isso pode se afirmar que o Recife é efetivamente uma metrópole tanto funcional, como institucional.

2.2.4 A institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil e a inserção do Recife entre as primeiras

A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (BRASIL, 1973) instituiu as primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras, correspondentes as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém e em 1974 foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Nessa época, o contexto histórico corresponde ao regime militar, instaurado em 1964 e a iniciativa legislativa ocorre após anos antes, no ano de 1966, ter ocorrido na cidade do Recife, o Seminário “Polos de desenvolvimento”, promovido pelo Escritório de Pesquisa Econômica Avançada, antecessor do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, evento que inseriu o Brasil no debate mundial no tocante as grandes aglomerações urbanas, debate este instaurado a partir do congresso promovido na Suécia, especificamente na cidade de Estocolmo, em 1961. (DAVIDOVICH, 2004, p. 198)

Na época da instituição das primeiras regiões metropolitanas no Brasil, o poder e, também, os recursos financeiros estavam concentrados na União e a ideia vigente à época era a de implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento nos campos econômico e social. Isto foi externado, tanto no I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), Lei nº 5.727/197, quanto no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), 6.151/1974, o qual possui inclusive um capítulo tratando do desenvolvimento urbano.

A transformação das grandes cidades, onde existia o fluxo de pessoas e mercadorias do País era parte de um projeto maior e, nesse cenário, “as RMs eram compreendidas como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional, remetendo-se ao projeto centralizado e tecnocrático de planejamento” (BALBIM *et al.*, 2012, p. 116). Como registra este autor, o planejamento passa a ter um papel de destaque, nesse ambiente eminentemente tecnocrático e centralizado. Havia, também, por parte do governo federal uma busca pela integração nacional. Também são inauguradas, nesse período, o planejamento formal de longo prazo com estruturas dedicadas a as áreas que se apresentavam precárias, no qual se constituía uma novidade

“orçamento, planejamento e estruturas técnicas capazes de projetar a intervenção do Estado de maneira articulada e continuada” (Idem, p. 117).

No II PND, o Brasil passa a ser reconhecido como um país urbano e com isso há uma vinculação da “questão urbana a uma estratégia de desenvolvimento e integração nacional” e assim as metrópoles nacionais constituem “instrumento da política do Estado central para desenvolver o País, por meio da canalização de investimentos para esses territórios” que demandavam investimentos em infraestrutura urbana e social já que grandes movimentos migratórios eram registrados para essas grandes cidades (Idem, p.117).

O Decreto- Lei nº 74156, de 6 de junho de 1974 (BRASIL, 1974) instituiu a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) e no seu art. 1º determinava que tinha “a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de acompanhar e avaliar a sua execução”, já que a Lei Complementar nº 14/1973 (BRASIL, 1973) fazia uma clara previsão de um sistema de gestão metropolitano, com conselho deliberativo, conselho consultivo, com atribuições específicas. Além disso, no art. 6º da lei estava disposto que os Municípios da região metropolitana, que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos. Esse dispositivo constituía um grande atrativo para os Municípios desejarem se integrar a uma região metropolitana.

No caso da Região Metropolitana do Recife, a sua criação ocorreu com a Lei Complementar nº 14 de 3 de julho de 1973 (BRASIL, 1973). Naquela época, o Recife já era uma metrópole e pouco tempo depois foi criada no Estado uma estrutura administrativa envolvendo a questão metropolitana.

Seguindo o disposto na lei complementar federal, são criados os Conselhos Deliberativos e Consultivo da Região Metropolitana do Recife, por meio da Lei nº 6.708, de 17 de junho de 1974 (PERNAMBUCO, 1974). Em 1975 a Lei n 6.873, de 22 de abril (PERNAMBUCO, 1975), cria na estrutura da Administração Indireta do Estado de Pernambuco, a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM) e a Lei nº 6.890, de 3 de julho de 1975 (PERNAMBUCO, 1975) autoriza o Poder Executivo a instituir a FIDEM como entidade de apoio técnico ao planejamento físico-territorial da Região

Metropolitana do Recife, a quem compete o apoio técnico e administrativo aos Conselhos Deliberativo e Consultivo.

Compete, também, à FIDEM, conforme a Lei nº 6.890/75 (PERNAMBUCO, 1975): planejamento integrado do Desenvolvimento Metropolitano; programação e coordenação das intervenções em setores de interesse Metropolitano; programação e efetivação das articulações com a União, o Estado e os Municípios da Região Metropolitana do Recife; modernização da Administração Municipal dos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife; execução de obras e serviços de interesse da Região Metropolitana do Recife; execução dos serviços administrativos necessários ao funcionamento do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo. Ainda em 1975 é criada pela Lei nº 7.003, de 2 de dezembro, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM (PERNAMBUCO, 1975) e, assim, é estruturado um Sistema de Gestão Metropolitana.

A estrutura de gestão metropolitana do Recife teve uma atuação destacada, desde a sua criação até os anos de 1990, quando passou por reformas administrativas, que se inserem no contexto mais amplo das reformas do Estado no País. Nesse contexto, somado à ênfase conferida à gestão municipal, por meio da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a FIDEM vai perdendo poder na gestão metropolitana, salvo algumas iniciativas efetivadas por meio do CONDERM, para atrair os representantes municipais. Esse panorama se agrava, quando problemas de interesse comum entre Municípios, especialmente aqueles que envolvem o parcelamento, uso e ocupação do solo, decorrentes de ações empreendidas pelo setor imobiliário sob o comando do capital financeiro, não contam, como antes (meados de 1970 a 1990), com o protagonismo da FIDEM na condução da gestão metropolitana.

2.3 AS METRÓPOLES BRASILEIRAS SOB A ÉGIDE DO IMOBILIÁRIO FINANCEIRIZADO: CONFLITOS DA METROPOLIZAÇÃO E A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO METROPOLITANA

O regime de acumulação fordista teve grande repercussão na forma de organização das metrópoles, mas a partir de 1979/1980 a internacionalização do capital e a presença dos mercados financeiros começam a atuar de forma direta nas metrópoles, em pleno regime de acumulação flexível, surgindo o que Harvey (1996) denomina de “empresariamento urbano”. Momento de grandes projetos urbanos, novos agentes no circuito imobiliário e uma nova relação do Estado, do espaço e da financeirização do espaço urbano (KLINK e SOUZA, 2017)

que repercutem diretamente nas regiões metropolitanas, inclusive na do Recife, com repercussão no desenvolvimento urbano.

Essa realidade faz com que o desenvolvimento urbano tenha que, em alguns casos, ser tratado de forma metropolitana e não apenas de maneira local, como vinha ocorrendo desde a edição da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL,2001). A edição do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015 (BRASIL,2015), inova no ordenamento jurídico brasileiro por passar a tratar o desenvolvimento urbano na escala metropolitana quando nas matérias que envolvem funções públicas de interesse comum.

2.3.1 A complexidade da Metrópole sob a égide do imobiliário financeirizado

As metrópoles sempre tiveram um papel importante para a acumulação do capital. Nelas o fluxo de pessoas, mercadorias e informações são intensos e permanentes, gerando condições propícias para a acumulação capitalista, que repercute na expansão da malha urbana. Por essa razão, é importante o estudo para elucidar qual é o papel efetivo das metrópoles no processo de acumulação capitalista.

O processo de acumulação capitalista varia de acordo com o momento histórico. Partindo do conceito marxista, o modo de produção pode ser posto em duas categorias: “o regime de acumulação (RA), constituído pelo conjunto das regularidades econômicas e sociais que, em cada momento histórico, são capazes de garantir a acumulação no longo prazo; e o modo de regulação (MR)”, constituindo essas regularidades que, entre outros aspectos, define a maneira que se organiza a produção, a relação dos trabalhadores com os meios de produção, a questão do horizonte temporal para se ter a valorização do capital e a sua articulação com formas não capitalistas. Já o modo de regulação pode ser caracterizado como “o conjunto dos procedimentos e comportamentos individuais ou coletivos capazes de reproduzir as relações fundamentais ao processo de acumulação” e com isso é possível “sustentar e pilotar o regime de acumulação em vigor, garantindo a compatibilidade de um conjunto de decisões descentralizadas” (PAULANI, 2009, p. 25).

Entre os regimes de acumulação, o fordismo manteve uma posição de destaque e como registra Castells (1999, p. 175/176), ele constitui um modelo de produção em massa, fundamentado em:

[...] ganhos de produtividade obtidos por economias de escala em um processo mecanizado de produção padronizada com base em linhas de montagem, sob as condições de um grande mercado por uma forma organizacional específica: a grande empresa estruturada nos princípios de integração vertical e na divisão social e técnica institucionalizada de trabalho.

A partir de 1979/1980 ressurge um capital de aplicações financeira que apresenta um contraponto em relação ao regime de acumulação fordista, fazendo reaparecer os mercados financeiros inseridos na internacionalização do capital, apontando que “o regime de acumulação potencialmente ‘sucessor’ do regime ‘fordista’ consistiria num regime organizado a partir das relações originadas menos na esfera produtiva do que na esfera financeira”, podendo ser considerado um “regime de acumulação financeira” ou “um regime de acumulação financeirizado” (CHESNAIS, 2002, p. 1 e 2).

Para Chesnais (2002, p. 4) o denominado regime de acumulação financeira corresponde a uma nova configuração do capitalismo:

[...] na qual o movimento da acumulação e seu conteúdo econômico e social concreto seriam moldados pelas posições econômicas e sociais, concedidas a – e conquistadas por – formas muito concentradas de determinado tipo de capital –, aquela designada por Marx no livro III de O capital sob a expressão “capital portador de juros” ou, ainda, “forma moderna do capital dinheiro”.

Esse regime consegue se estabelecer a partir de um movimento de “liberalização, desregulação e privatização” onde a tônica de atuação é menos Estado e mais mercado e nesse contexto do chamado “Estado liberal” se “transfere para o mercado as funções de determinação da composição da demanda social que assumia outrora” (CHESNAIS, 2002, p. 16 e 30).

As teses acerca da financeirização do capitalismo, como registra Paulani (2013, p. 255):

[...] advogam que, a partir de meados dos anos 1970, o capitalismo ingressa numa fase em que a valorização financeira vai adquirindo um papel cada vez mais importante, até assumir o comando do processo de acumulação. Em outras palavras, atualmente, o processo de valorização do valor que é definidor do capitalismo, estaria sob o comando da lógica financeira, que é rentista e curto-prazista ...

E, nesse contexto, surge o que Harvey (1996, p. 50 e 52) denomina de empresariamento urbano, quando analisa a transição do chamado “regime de acumulação de capital (fordista-keynesiano) para um regime de acumulação flexível”.² As cidades passam a ser inseridas nos

² A chamada acumulação flexível “se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas

chamados espaços econômicos globais e passam a ser local propício para atração de investimento, emprego e turismo, tudo para se conseguir o desenvolvimento capitalista. Com isso os gestores públicos se lançam na busca por investimentos econômicos, muitas vezes com a justificativa de geração de emprego, renovação urbana, incentivo ao turismo, especialmente em razão do momento que é marcado pela desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal, privatizações e neoliberalismo. Esse empresariamento parte da noção da chamada “parceria público-privada”, onde as chamadas reivindicações locais se integram “com a utilização dos poderes públicos locais para atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego”.

A relação entre o urbano e o processo de financeirização assume um papel importante no debate brasileiro e internacional, envolvendo os grandes projetos urbanos, a reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano e a financeirização do empresariamento urbano (KLINK; SOUZA, 2017, p. 389). A relação entre os grandes projetos e os novos agentes no circuito imobiliário, estaria diretamente ligada ao tema da neoliberalização e do empresariamento urbano, tanto que o debate brasileiro nesse particular está muito centrado na análise de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) com Cepac; processos de gentrificação e expulsão dos assentamentos precários; seletividade dos investimentos, em termos de privilegiar determinados setores (rodovias e mobilidade privada), bem como classes sociais (Idem, p. 391). Quanto à reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano, muito presente na realidade anglo-saxã, não se verificou esse tipo de financeirização no Brasil, em especial porque:

No arcabouço institucional do federalismo fiscal brasileiro, os municípios também não têm capacidade para emitir títulos da dívida no mercado de capitais. Portanto, diferente do contexto anglo-saxão, as relações entre crédito e financiamento públicos para o desenvolvimento urbano e a financeirização não são mediadas por intermédio de um mercado de capitais nos quais se emitem e comercializam títulos da dívida municipal (Idem, p. 393).

Já no tocante à relação entre Estado, espaço e a financeirização do empresariamento urbano, como registra Klink e Souza (Idem, p. 394) essa abordagem possui “um recorte mais abrangente, pois relaciona grandes projetos, recursos e financiamentos em uma perspectiva de financeirização que contempla a transformação do Estado e do próprio planejamento urbano”. Os casos analisados sob essa perspectiva vêm de experiências internacionais onde “as relações

mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões subdesenvolvidas” (HARVEY, 2012, p. 140).

imbricadas entre o capital financeiro, de um lado, e a transformação da governança e do planejamento urbanos”, estão presentes. As experiências analisadas apresentam uma realidade onde o Poder Público tem uma atuação “em estratégias de maximização das rendas da terra e como as relações de poder na implementação dos projetos de desenvolvimento urbano têm sido deslocados em favor dos investimentos financeiros ao longo das frequentes mudanças de usos”.

Para Leal (2017, p. 540), os grandes projetos urbanos envolvem parcerias que contam com a participação do Poder Público e da iniciativa privada objetivando a implantação e a gestão desses projetos e gerando “um intenso acirramento da acumulação urbana nas metrópoles brasileiras, tendo como vetores principais o mercado imobiliário e o capital financeiro”.

Nessa realidade de financeirização, verifica-se no Brasil que, tanto os mercados turísticos como o mercado imobiliário, passam a configurar “setores econômicos essenciais à acumulação urbana das cidades, fusionando-as, frações capitalistas do capital financeiro”. Esses dois mercados se adequam à chamada dinâmica capitalista e a partir da sua atuação conjunta surgem espaços “segmentados e de capitais flexíveis”, que estimulam “a produção e o consumo capitalista do espaço, tanto geográfico quanto econômico” e as metrópoles se tornam “o motor do capital especulativo”. (LEAL e LACERDA, 2010, p. 324)

O que se verifica é que nos últimos anos, a dinâmica da acumulação capitalista se modificou e uma das consequências da crise financeira enfrentada mundialmente foi “a reestruturação produtiva e o rearranjo no formato organizacional dos atores econômicos”, onde o Estado deixa de desempenhar o papel de agente financiador fortalecendo “o papel do mercado e dos investimentos privados” nas cidades, originando o “novo ciclo de acumulação urbana” (LEAL, 2015, p. 161). Nesse novo ciclo tem se observado no mercado imobiliário brasileiro, a criação de sociedades de acionistas que muitas vezes envolvem vários ramos “do mercado capitalista, tais como o capital financeiro, industrial, comercial e de serviços”, especialmente para execução de “Master Project” com o objetivo de “aumentar e garantir os investimentos e a realização mais rápida do lucro” e assim essas “corporações neoliberais”, resultam no “crescimento da importância do poder de monopólio sobre o espaço urbano, retraindo a capacidade de gestão e de governabilidade do Estado”. (Idem, p. 162). Os Municípios, integrantes de regiões metropolitanas, sob a justificativa de “atrair investimentos para as ações de caráter estruturador” acabam por viabilizar um verdadeiro “empresariamento” da cidade. Como consequência dessa realidade Leal (Idem, p. 163 e 164), destaca: “o fortalecimento e o crescimento vertiginoso da acumulação urbana nas cidades brasileiras; a intensificação das

ações dos agentes imobiliários à revelia do planejamento estatal e a crescente privatização do Estado no contexto dos megaprojetos e dos megaeventos urbanos”.

Retornando a Chesnais (2010, p. 16), a acumulação financeira está no centro do capitalismo contemporâneo e nessa realidade os ativos financeiros são acumulados, em montantes bastante elevados, de maneira que possam gerar rendas a serem auferidas por seus proprietários e essas rendas podem existir de diversas formas, tais como “os lucros sobre a dívida pública, sobre as obrigações das empresas” e ainda sobre “empréstimos hipotecários”, pode ser gerada renda também sobre “os dividendos sobre os títulos de propriedade das firmas” e “os lucros resultantes de especulações exitosas, entre os quais está o setor imobiliário”.

O espaço urbano passa a ter uma enorme importância para a acumulação do capital, pois é nesse espaço que estão localizadas majoritariamente “as grandes empresas industriais responsáveis pela produção e valorização do capital, à exemplo da produção e venda de energia, de infraestruturas e serviços tecnológicos-informacionais, além das atividades vinculadas ao mercado financeiro e às corporações imobiliárias” (LEAL e BORGES, 2012, p. 41).

Nessa nova fase do capitalismo, é possível se fazer uma relação entre a metrópole e a acumulação de capital, como registra LENCIONI (2015, p. 153). O capitalismo se reinventa e como um caminho para se salvar faz “crescer os mecanismos de capitalização” e nesse novo panorama passa a vigorar o imperativo das rendas chamadas financeiras e imobiliárias. Com isso, “a metrópole acentua sua centralidade, revelando-se mais pela produção de serviços e pela produção imobiliária do que pela produção industrial, como foi no passado a história das mais importantes metrópoles do mundo”. No âmbito das metrópoles latino-americanas passa a ocorrer um fenômeno em bairros onde se auferem rendas muito altas da propriedade patrimonial, comparando-se a locais de países chamados ricos, bem como é nessa nova dinâmica que surgem condomínios fechados destinados a classes mais abastadas, “bairros de classe média e populares, indução de centralidades novas por meio de shoppings-center”, além de se verificar em alguns casos a “deterioração do antigo centro maior do que gentrificação dele, aumento de áreas de escritórios de alta padrão, revelando, de pronto, a faceta corporativa dessas metrópoles, ao lado de habitações precárias, favelas, cortiços”.

Nesse contexto, verifica-se que o capitalismo pode se produzir por meio da chamada “reprodução do espaço urbano”, caracterizando “uma passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro” e com isso a metrópole no âmbito da acumulação do capital assume um papel preponderante, pois:

[...] a materialidade do espaço urbano, na condição de valor de troca, assume a forma de produto imobiliário, dando um sentido produtivo ao espaço. Trata-se do momento em que o espaço produzido é transformado em função de novas estratégias impostas pela continuidade do processo econômico-financeiro, sob a égide da modernização, apoiada num amplo desenvolvimento da técnica, acompanhada pela flexibilização e deslocamento espacial de setores produtivos. Com isso os lugares articulam-se numa nova divisão espacial do trabalho, numa nova hierarquização, na qual a centralidade da metrópole, potencializada, expande-se (CARLOS, 2012, p. 43)

Nesse novo momento do capitalismo, a cidade se transmuda de lugar de produção, de troca, de comércio, para ela mesma ser a mercadoria a partir da reprodução, ou produção do espaço. A produção do espaço urbano pode ser encarado tanto como produto, no sentido de resultado, bem como obra “no sentido onde a arte foi obra”, mas na presente exposição adota-se o primeiro sentido, pois “não somente o capitalismo se apoderou do espaço pré-existente, da Terra, mas ele tende a produzir o espaço, o seu. Como? Através e pela urbanização, sob a pressão do mercado mundial” e nesse ambiente a metrópole passa a ser o local propício à reprodução do espaço como mercadoria, inclusive com implicações no parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano (LEFEBVRE, 2006, p. 160 e 442).

Em texto tratando de fordismo,³ fordismo periférico⁴ e metropolização, Lipietz (1989, p. 328) indaga “por que as metrópoles ‘explodiram’ nos países do ‘fordismo periférico’ dos anos 70 (aliás não em todos)” e propõe as seguintes respostas:

- porque, de qualquer modo, os países do Terceiro Mundo passavam por uma fase de explosão demográfica;
- porque seus campos expulsavam a população, ao passo que aqueles da França e da Itália conseguiram retê-la melhor;
- porque o fordismo, na medida em que é periférico, sabe implantar-se somente nas metrópoles.

Entre as possíveis respostas apontadas pelo autor está o fato do fordismo, por ser periférico implantar-se somente nas metrópoles. A partir dessa colocação tem que se verificar

³ Para o autor “o fordismo é um regime de acumulação que se desenvolveu na maior parte dos países da OCDE, após a Segunda Guerra Mundial (Aguetta, 1976 ; Boyer & Mistral, 1978; Coriat, 1978; e Lipietz, 1979). Chamase regime de acumulação a um modo de realocação sistemática do produto, que administra, ao longo de um período prolongado, uma certa adequação entre as transformações das condições da produção e aquelas das condições do consumo”.

⁴ Na visão de Lipietz “seja como uma herança da primeira política de substituição de importações, ou pela existência pretérita de um capitalismo mercantil periférico, ou, ainda, graças à promoção – por vezes “milagrosa” – das exportações de matérias-primas (caso do petróleo) ou, mesmo, como consequência de uma fase de exportação de manufaturados baseada na “taylorização primitiva”, surgiu, em certos países, nos anos de 1970, a conjunção de um capital local autônomo, de classes médias urbanas relativamente abundantes e de embriões significativos de uma classe operária com experiência. Tal conjunção abriu a oportunidade, para determinados estados, de desenvolver uma nova lógica, que será chamado de “fordismo periférico”.

em que consiste o fordismo periférico e compreender por que o ambiente propício para seu desenvolvimento foram as metrópoles.

Para desvendar a colocação de Lipietz, busca-se Pedro Abramo (1995, p. 510-555) que analisa os mecanismos da espacialidade urbana capitalista, apontando que é preciso compreender que nos países desenvolvidos, em regra, a oferta de moradia pode ocorrer por três sistemas de produção residencial capitalista:

a) a produção estatal – pode se caracterizar pela presença do Estado na produção residencial, coordenando políticas habitacionais, ou seja, decisões de produção ou financiando a produção do setor habitacional. Como ensina Topalov, mesmo no sistema americano que é mais liberal, o Estado tem participação ativa na implementação e gerenciamento do sistema financeiro habitacional;

b) a produção capitalista “sustentada” – na produção sustentada o capitalista ao produzir moradias deve obedecer aos critérios institucionais de alocação dos recursos produtivos, por exemplo produzir moradias para uma faixa de renda particular, aceitar critérios preestabelecidos para o endividamento familiar etc. e

c) a produção capitalista “autônoma” – nesta última forma de produção o capitalista tem liberdade para alocar os recursos para construções de moradia, no entanto, essa liberdade não é plena pois está sujeita às normas contidas na legislação urbanística.

Importante ressaltar que essas formas (sistemas) de produção “tendem a conviver sob um mesmo regime urbano”. Considerando esses vários sistemas, pode-se, também, observar que nos regimes urbanos das periferias a produção de moradia não segue esses sistemas predefinidos pela doutrina, pois passam ao largo das regulamentações urbanas, como, por exemplo, no caso dos loteamentos clandestinos, das invasões, das autoconstruções, que são definidos por Lipietz como regime urbano de fordismo periférico, pois convivem ao lado do regime urbano fordista, baseado na produção estatal, na produção capitalista sustentada e na autônoma.

Cabe aqui o registro feito por Ermínia Maricato e Karina Leitão (2010, p. 100) de que “não é por falta de planos e leis que ocorre no Brasil essa gigantesca produção urbana ilegal, fora dos planos e fora, inclusive do mercado capitalistas stricto sensu. A informalidade urbana é estrutural na sociedade capitalista periféricas”.

O regime fordista durante os anos de 1980 entra em crise, especialmente pelas ideias emergentes de desregulamentação, globalização e flexibilização e a partir daí se procura construir um novo regime de acumulação que substitua o regime fordista em crise.

Nesse particular Suely Leal (2010, p. 322) aponta que:

Não há do ponto de vista da produção capitalista, um fator único de determinação no seu surgimento. Podendo-se atribuir a sua origem às transformações no processo de acumulação capitalista em nível mundial a partir do final dos anos 1970. A transição do modelo fordista para um modelo de acumulação flexível, que teve recorrência na mundialização econômica e na globalização financeira, provocou as transformações mais diversa no modo de produção e no regime de acumulação do capital, a exemplo dos impactos advindos das novas tecnologias e da perda de centralidade dos Estados nacionais advogada pelo neoliberalismo.

Como registra Abramo (1995, p. 541), as grandes intervenções urbanas surgem como forma de organizar os espaços urbanos com base na ideia de globalização da economia, desregulamentação e flexibilidade. No mundo globalizado a concorrência urbana surge com muita força, pois as cidades disputam os recursos de investidores privados, o que resulta na desregulação, ou seja, a ausência cada vez mais forte do Estado, seja no aspecto orçamentário quanto de iniciativa. A iniciativa privada passa a ser o instrumento indutor da intervenção e de alteração da espacialidade construídas e como consequência a atividade imobiliária privada passa a ter um papel mais significativo nos grandes processos de alteração da infraestrutura urbana.

E nesse ponto a acumulação financeira se faz presente também no processo de urbanização pois, como afirma Harvey (2014, p. 92), a urbanização é utilizada para absorver os “excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda história do capitalismo” e verifica-se ainda que “a produção de espaço e dos monopólios espaciais tornam-se parte integrante da dinâmica da acumulação”.

Como se está falando do processo de acumulação financeira ou de capital, o espaço intraurbano da metrópole onde esse processo ocorre, pode levar em consideração a divisão econômica do espaço, abordando a distribuição das atividades econômicas nas áreas metropolitanas, determinado principalmente pelo “preço da terra e valor de uso, pois quanto maior a distância do centro, menor o preço da terra e vice-versa”, gerando os chamados “processo de centralização e descentralização, envolvendo uma gama multivariada de formas assumidas pelos mesmos e articuladas a uma sociedade historicamente determinada”, implicando na divisão social do espaço, clara na sociedade capitalista, e podendo gerar a

chamada segregação traduzida “na localização diferenciada do espaço urbano das distintas classes e frações” (FRESCA, 2011, p. 31-52).

Considerando o até aqui exposto, é possível refletir com Felipe Magalhães (2008, p. 13):

Deste modo, a metrópole teria sido um produto da industrialização fordista aliada a uma atuação do Estado pautada pelo keynesianismo (no nível urbano, através do provimento dos meios de consumo coletivo), enquanto esta nova forma urbana pós-metropolitana é marcada pela indústria pós-fordista e o Estado neoliberal.

A metrópole se apresenta como o lugar ideal para investimentos industriais o que se observou com a forte industrialização e a dinamização econômica nas áreas de sua influência. Mas, também, percebe-se que é ali que a metrópole passa a ser o lugar de investimentos imobiliários, não com o objetivo de suprir apenas a necessidade de moradia, mas para servir a um objetivo financeiro de auferir lucros, com a clara reprodução do espaço urbano como reprodução do próprio capital, em especial pelo valor atribuído à propriedade privada da terra.

O espaço urbano, caracterizado como mercadoria, como aponta Carlos (2012, p. 46) se insere entre todos os “produtos criados sob a hegemonia da produção capitalista, permitindo a realização da propriedade privada do solo urbano no conjunto da riqueza social”. E, nesse novo momento, uma das novas formas de reprodução do capital é através da “produção da cidade como negócio”, assim “trata-se de pensar na reprodução da metrópole como necessária à reprodução do capital”.

Nesse sentido, Ribeiro e Diniz (2017, p. 367) comentam que, nessa atual fase de expansão financeira do capitalismo as cidades são tratadas como mercadoria e passam a desempenhar um papel diferente, “o papel das cidades, como elementos centrais da vida material e como bases da reprodução geral da ordem capitalista, mudou ao longo do tempo” e com isso elas se transmudam “de parcialmente desmercantilizadas” para serem “tratadas como mercadorias e entraram nos circuitos da valorização financeirizada”.

A urbanização, no princípio, estava atrelada ao processo de industrialização do País, no entanto ela passa a ter um protagonismo dentro do sistema capitalista para ela mesmo ser a atividade econômica a ser perseguida para se auferir lucros e nessa seara é inegável que o espaço urbano passa a ter uma enorme importância para a reprodução do capital, considerando que “da mesma forma que o capital ‘imobiliza-se no imobiliário’, o ambiente construído e o solo, de bens imóveis passam a ser ‘bens móveis’, que circulam através dos títulos de propriedade que a cada momento podem ser transformados em dinheiro” (BOTELHO, 2017, p. 18).

O espaço urbano adquire, então, um novo sentido, redefinindo a posição da metrópole como necessária a esse “novo papel do espaço na acumulação do capital”. Há um deslocamento de interesse do capital meramente industrial para o capital financeiro e aí entra o espaço urbano como meio para possibilitar essa nova forma de acumulação, pois ocorre “uma mudança na aplicação do capital-dinheiro acumulado do setor produtivo industrial em direção ao setor imobiliário, o que exige uma fluidez avassaladora” (CARLOS, 2015, p. 25). Com esse novo cenário, a ação dos promotores imobiliários gera novas centralidades, com verdadeira hierarquia dos lugares, incluindo por vezes expulsão de parte da população para periferia e o fenômeno da gentrificação.

Souza *et al.* (2015, p. 254) aponta para a estratégia empresarial, adotada pelo mercado imobiliário, para dinamizar o mercado de terras, agregando valor à terra e obtendo a valorização dos empreendimentos nela executados. Uma realidade presente nas diversas metrópoles brasileiras, envolvendo loteamentos, muitas vezes fechados para circulação e segregado da cidade, condomínios fechados e verdadeiros bairros planejados.

Côrrea (1989, p. 12) registra que, na construção desse espaço urbano metropolitano, verifica-se a atuação de diversos agentes sociais que podem ser divididos em: proprietários dos meios de produção, sobretudo grandes industriais; proprietários fundiários; promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos. No processo de produção os promotores imobiliários têm uma atuação fundamental, pois a eles compete, as incorporações imobiliárias; financiamentos; estudos técnicos; construção ou produção física do imóvel e, por fim, a comercialização ou transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, agora somados aos lucros. Para Mota e Menezes (2006, p. 128), esses promotores imobiliários, também chamados de incorporadores imobiliários, podem ser considerado como o principal agente produtor do espaço urbano no âmbito privado, pois eles assumem o comando das estruturação do espaço, assumindo normalmente a função de especular, enquanto o consumidor, ao comprar o imóvel, paga ganhos representados pela chamada valorização imobiliária.

Na fase contemporânea do capitalismo, o espaço urbano se viu transformado em ambiente propício para que os chamados “capitais portadores de juros” circulem e com isso viabilizando que os proprietários de terra se aliem aos capitalistas e como registra Paulani (2016, p. 528) “a terra deve se constituir num campo aberto à circulação do capital portador de juros, ou seja, deve ser tratada como capital fictício”, com isso “o preço da terra deve refletir a permanente busca do capital por rendas futuras aumentadas”. A utilização da terra deve garantir “os melhores e mais lucrativos usos e a maximizar a produção de valor excedente”. Com isso o

capital acaba por conduzir a produção do espaço urbano metropolitano, implicando muitas vezes na alteração da relação centro-periferia.

Na opinião de Leal e Borges (2012, p. 59), nessa dinâmica capitalista contemporânea de produção do espaço urbano, ao se associar “o capital financeiro e o imobiliário e o papel do Estado nas funções de regulação e desregulamentação e na dotação de infraestruturas tornou os grandes centros urbanos o lócus principal da acumulação urbana”. Os Poderes Públicos Municipais deixam de desempenhar o papel regulador que é de sua competência, eximem-se muitas vezes inclusive de planejar e gerir o território da cidade e com isso os agentes econômicos passam a atuar com mais liberdade impondo uma nova dinâmica na produção do espaço na região metropolitana o que pode inclusive gerar conflitos entre Municípios do ponto de vista do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano.

Por vezes, é comum se observar uma verdadeira disputa entre Municípios, em razão do protagonismo do mercado imobiliário “levando as gestões urbanas a procurarem atrair investimentos privados e potencializar os negócios imobiliários” (LEAL e BORGES 2012, p. 43) justificando ainda que com a concretização de investimentos há uma ampliação da arrecadação tributária municipal, seja em relação a edificação em si, por meio de cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e do o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ou até mesmo sobre o uso que é dado com a cobrança do Imposto sobre Serviço (ISS).

Somado a isso, especialmente em relação a Região Metropolitana do Recife, verifica-se o interesse do mercado imobiliário concentrado principalmente no Recife que possui um território muito reduzido em extensão. Nas décadas mais recentes, o que se observou foi um intenso processo “de concentração espacial e de verticalização nas áreas do setor imobiliário empresarial. Este, contudo, expande suas fronteiras definindo novas zonas de valorização imobiliária em outros Municípios metropolitanos (SOUZA *et al.*, 2010, p. 244).

Ainda em relação a Região Metropolitana do Recife, Lubambo e Maciel (2015, p. 140) registram:

[...] os atuais processos de ocupação físico-espaciais enfatizam a fragmentação da malha urbana e integração, pelos eixos viários metropolitanos, entre as novas urbanizações e as existentes (núcleos urbanos consolidados). O entorno do núcleo central metropolitano surge como um território de intenso dinamismo e alta complexidade, vivenciando conflitos em decorrência da multiplicidade dos atores e interesses envolvidos, sem a devida coordenação de ações integradas, complementares e compartilhadas.

O espaço nas metrópoles se apresenta como capital financeiro, as relações capitalistas mudam e a financeirização impacta na produção do espaço e nos produtos que são ofertados pelo mercado imobiliário. O setor privado passa a ser protagonista na produção do espaço e o Estado que deveria ser o regulador dessa atividade se retrai, trazendo para a metrópole uma complexidade, em especial no que diz respeito ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, pois a incorporação imobiliária muda de escala, não se restringe ao local, há um avanço em áreas rurais e áreas limítrofes de Municípios. Nesse panorama, não é possível fixar o olhar sob o lote isolado que se está edificando. A produção de cidade passa a ser um negócio e quando esse negócio está sendo desenvolvido em regiões metropolitanas pode impactar todos os Municípios que a integram, como se observa na Região Metropolitana do Recife, como se verá a seguir.

2.3.2 O setor imobiliário financeirizado na Região Metropolitana do Recife

O setor imobiliário na Região Metropolitana do Recife, transformou-se nas últimas décadas e expande-se com a presença de grupos imobiliários nas atividades econômicas. O espaço passa a ser produzido como produto para auferir rendas e o solo urbano passa a ser objeto de uso e de produção do espaço por parte dos chamados grupos imobiliários “empresarial/oligomonopolista e empresarial/concorrencial”, mantendo “a feição mercantil/rentista” do capital imobiliário (LEAL, 2008, p. 131). Com essa apropriação oligomonopolista referente tanto ao uso, quanto à produção do espaço urbano no Recife, verifica-se que, se por um lado algumas áreas da cidade são objeto de reconfiguração, valorização através do interesse e da atuação do mercado da construção civil, outras apresentam degradação e desvalorização, ensejando nessas últimas uma atuação do Poder Público para que sejam revitalizadas e voltem a ser valorizadas. Com isso, os agentes imobiliários passam a ter uma grande atuação para que se defendam os interesses corporativos.

Como ressalta Leal (Idem, p. 132), a valorização de novas áreas é uma “necessidade de o capital imobiliário gerar alternativas que assegurem a continuidade do processo de acumulação”, que se intensifica pela necessidade de expansão. Então, “numa base territorial densamente ocupada – o centro metropolitano, Recife, apresenta uma densidade de 6.534 hab/km²” e para isso a cidade se torna extremamente verticalizada, especialmente em bairros que por tradição já são valorizados, a exemplo dos bairros de Boa Viagem e Casa Forte”. Para

a autora (LEAL, 2008, p. 135), nessa nova dinâmica do capital imobiliário é possível verificar que:

As consequências desses processos sobre a produção e a reconfiguração do espaço urbano são a fragmentação do território, a formação de nichos e enclaves de riqueza, que violam o lugar e os meios de subsistência de comunidades inteiras que, ao longo do tempo, construíram as raízes de sua cultura e agora são expulsas para áreas de baixo valor de mercado. A estrutura urbana das metrópoles nordestinas passa a padecer de intenso crescimento dos processos de segregação social e habitacional, na medida em que os imóveis em áreas de maior valorização são adquiridos por investidores locais e estrangeiros.

Nesse processo de financeirização do setor imobiliário, os governos locais passam a protagonizar uma corrida por investimentos nas suas cidades, por vezes propondo projetos estratégicos que interessam ao mercado imobiliário. Uma verdadeira, “mercantilização dos espaços urbanos ou mercado mundial de cidades”, cidade como verdadeira mercadoria. Com fundamento nesse processo, os agentes produtores do espaço urbano, seja gestores públicos ou empreendedores privados, constroem marcas em torno das cidades “remetendo às suas belezas, à cultura, ao lazer, aos esportes, aos grandes eventos internacionais esportivos, culturais e ecológicos” e com isso “também são promovidas determinadas áreas/bairros/trechos urbanos das cidades por estes mesmos potenciais, atratores de investimentos e de moradores e usuários específicos”. São exemplos dessa realidade o Porto Maravilha no Rio de Janeiro e o Projeto Porto Novo Recife (CUNHA JÚNIOR; SCOCUGLIA, 2020, p. 1).

Ao analisar a Região Metropolitana do Recife verifica-se que essa financeirização permeia várias áreas e extrapola a região central da metrópole. A Ponte do Paiva foi a primeira parceria público-privada de Pernambuco e permitiu o desenvolvimento imobiliário na região, com imóveis de alto padrão. O setor imobiliário também se expandiu para o litoral sul do Estado, especialmente no Município de Ipojuca que integra a Região Metropolitana do Recife e tem as Praias de Porto de Galinhas e de Muro Alto, extremamente cobiçadas para instalação de resorts e empreendimentos de segunda residência. Com o Complexo Portuário de Suape e a instalação da Refinaria Abreu e Lima o setor imobiliário em Ipojuca e também no Cabo de Santo Agostinho se expandiu. Nessa região, a construção do “bairro planejado” – a Reserva do Paiva, se insere na tendência do mercado imobiliário avançar para as “áreas periurbanas”, propondo megaempreendimentos como inovação, que acabam atraindo investimentos públicos e privados para transformar a cidade atrativa para o mercado, dando origem ao que Harvey denomina “empreendedorismo urbano” (LEAL, 2015, p. 165).

O setor imobiliário financeirizado se expande para outros espaços da Região Metropolitana do Recife, explorando peculiaridades diversas. Jaboatão do Guararapes, por ser conurbada com Recife, ganhou com a expansão natural da metrópole, presenciando, juntamente com Olinda, a verticalização na sua orla marítima. Em Camaragibe, Aldeia passou a ser um local cobiçado para condomínios fechados de casas. E ainda com a Copa de 2014, São Lourenço da Mata era uma promessa de alcançar um alto desenvolvimento no setor imobiliário, o que acabou não se concretizando por completo. Este Município e Camaragibe seriam beneficiados com a Cidade da Copa que ficou apenas no projeto e nunca foi executada, bem como pela construção da Arena Pernambuco. Goiana, que não estava inserido na Região Metropolitana do Recife, teve uma expansão com o parque industrial de grande porte da montadora Jeep onde foi instalado um parque industrial de grande porte (LEAL, 2015, p. 165). Este município foi incorporado à RMR, em 2018, mas dois anos após foi excluído da região metropolitana.

Ainda como exemplo de Master Project de “Cidades Planejadas”, registra-se na RMR o Alphaville Francisco Brennand, localizado no Loteamento Alphaville situado nos Municípios de Recife e Jaboatão dos Guararapes, Estado de Pernambuco, na rodovia 408, sentido norte, numa clara “associação entre capital fundiário rural, capital industrial e capital financeiro, transmutando-se em capital imobiliário”, sendo “uma das características do tipo de acumulação urbana recente na Região Metropolitana do Recife” (Idem, p. 168).

Os chamados bairros ou cidades planejadas são concebidos com inspiração norte-americana e com base nos princípios do Novo Urbanismo,⁵ que o mercado imobiliário vende como o paraíso para a qualidade de vida dos seus moradores. Esses “bairros planejados” começam a fazer parte da realidade da Região Metropolitana do Recife, quando da aprovação do loteamento do Paiva pelo Município do Cabo de Santo Agostinho, bem como da aprovação Loteamento Alphaville pelo Município de Jaboatão dos Guararapes e depois do Loteamento Alphaville Francisco Brennand pelo Município de Jaboatão dos Guararapes e pelo Município do Recife, já que se situa na divisa dos Municípios.

⁵ A Carta do Novo Urbanismo, de 1996, é o documento de referência do Congresso do Novo Urbanismo, formado por profissionais cujo objetivo foi o de formalizar um enfoque para o urbanismo explorando as possibilidades reais do desenvolvimento das cidades norte-americanas. A Carta estabelece princípios associados à formação do espaço regional, da cidade, e do bairro, com a intenção de: organizar sistemas regionais articulando áreas urbanizadas centrais com as cidades menores em setores bem delimitados do território, evitando a ocupação dispersa; valorizar a acessibilidade por transportes coletivos; favorecer a superposição de uso do solo como forma de reduzir percursos e criar comunidades compactas; estimular o processo de participação comunitária, e retomar os tipos do urbanismo tradicional relativos ao arranjo das quadras e da arquitetura (MACEDO, 2007, p.11)

Especificamente em relação a malha urbana da Região Metropolitana do Recife, no dizer de Souza, Lima, Anjos e Silva (2015, p. 25) tem se verificado formas recentes de expansão das fronteiras de valorização imobiliária, por meio dos chamados condomínios horizontais, os cond-hotéis, flats de segunda residência e bairros planejados:

Em processo paralelo à verticalização e à transformação dos espaços consolidados no interior da malha urbana do núcleo metropolitano, o setor imobiliário empresarial vem empreendendo novas formas de provisão da moradia na RMR, que se intensificam a partir da década de 2000, no formato de condomínios horizontais na periferia da malha urbana, de cond-hotéis e flats de segunda residência na orla sul da metrópole do Recife, e, mais recentemente, de bairros planejados. Destinados às famílias de alta e média renda, essas novas formas de moradia possuem formatos empresariais distintos, mas todas ocupam áreas de antigos latifúndios, outrora pertencentes à indústria açucareira, ou a proprietários, cujas terras, caracterizadas pelos atrativos naturais e ambientais, mantiveram-se como reserva de valor.

Interessante que esse formato de condomínio horizontal fechado, de casas, antes mesmo de bairros ou bairros planejados, como é o caso do Alphaville, estava muito presente no bairro de Aldeia dos Camarás. situado no Município de Camaragibe, com uma proposta de moradia em casas e de forma mais ligada à natureza. Nessa região também existem loteamentos fechados, até mesmo pela relativa proximidade com o centro do Recife. Nesse bairro “a grande quantidade de glebas de terras que antes abrigavam criação de animais ou serviam para a agricultura hoje são utilizadas para a construção de novas moradias”, mas “não contam com prédios (edifícios com vários andares plurifamiliares), mas com casas de até dois pavimentos (unifamiliares), conforme legislação em vigor que proíbe a construção de prédios na região por estar em área de preservação ambiental e de proteção de mananciais”, tanto do Estado quanto do Município. Possuir uma “residência no bairro é sinônimo de status e demonstra o poder econômico que a família possui”, pois são moradias destinadas as “famílias com poder aquisitivo de médio para alto na região”, com “padrão elevado das construções que se integram em meio às paisagens naturais formadas pela mata atlântica” (NASCIMENTO e SALAZAR, 2018, p. 318-319).

Esse mesmo movimento que ocorre em bairros com características mais rurais como é o caso de Aldeia dos Camarás, se faz presente também no litoral sul da Região Metropolitana do Recife, onde os chamados “ecomegaempreendimentos” são construídos aproveitando-se das belezas naturais do local, conformando “grandes complexos habitacionais-hoteleiros, associados a programas de áreas comuns, contendo equipamentos de lazer e urbanos sofisticados do tipo ‘condomínios-clubes’, além de um sistema eficaz de infraestrutura urbana”

(LEAL, 2010, p. 325). Esses tipos de empreendimentos tipo resorts ou flats, tem endereço certo, em razão do ambiente natural de grande beleza que é a praia de “Muro Alto, que integra o conjunto de praias de Porto de Galinhas, no município de Ipojuca” (Idem, p. 327).

A expansão imobiliária na Região Metropolitana do Recife nos últimos anos ocorreu a olhos vistos, embora de forma diferente nos Municípios que integram a região. Enquanto “o centro metropolitano”, verticalizou-se, especialmente nos bairros mais nobres, de classe média e alta, nos Municípios de Olinda, Jaboatão e Paulista, situados no denominado “núcleo expandido”, os projetos imobiliários mais vultosos estão na faixa litorânea, no entanto, com valores mais baixos quando comparados com as “áreas mais nobres do Recife”, já seguindo em direção à Zona da Mata Sul. As praias do litoral sul como Porto de Galinhas e Muro Alto, situadas no Município de Ipojuca têm se destacado como “destino de fluxos turísticos internacionais e nacionais”, dando lugar a “projetos imobiliários de grande porte”, com “a associação entre grupos empresariais locais e estrangeiros, configurando o que denominamos de empresariamento turístico do tipo empresarial-oligomonopolista-concorrencial” (LEAL, 2008, p. 135).

A dinâmica imobiliária da Região Metropolitana do Recife nos últimos anos apresenta um investimento do mercado formal fora do centro metropolitano, com produtos voltados para classes mais altas, como ocorre no caso dos bairros planejados, condomínios fechados, bem como flats de segunda residência no litoral. O investimento público, com a duplicação da Rodovia Cantor Reginaldo Rossi, PE 009 que leva até as praias de Porto de Galinha e Muro, impulsionaram o mercado imobiliário na região que já estava sendo desenvolvido em razão das belezas naturais do lugar. A Parceria Público-Privada Ponte do Paiva é outro exemplo de investimento público associado ao privado que viabilizou o bairro planejado Reserva do Paiva.

Ao norte metropolitano, os investimentos da montadora da Jeep, em Goiana, propiciaram uma expansão no setor imobiliário naquela região, além disso com o desenvolvimento que se instalou, o Município passou a ter uma grande importância para a região. A Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018 (PERNAMBUCO, 2018), o inclui na Região Metropolitana do Recife, no entanto, com a Lei Complementar nº 426 de 3 de abril de 2020 (PERNAMBUCO, 2020), o Município de Goiana foi retirado da região, por essa razão não será feita a análise de como se encontra o estágio de financeirização do setor imobiliário naquele Município.

O panorama traçado nesse item aponta para os Municípios da Região Metropolitana de Recife que tiveram maior dinamismo no setor imobiliário em decorrência de sua financeirização. Do que foi analisado, percebe-se que nem todos os 14 Municípios que integram a Região Metropolitana do Recife-RMR vivenciaram a financeirização do mercado imobiliário na região, pois esse processo foi mais intenso nos espaços centrais, compostos por bairros nobres do Recife e alguns espaços pericentrais da RMR, a praia de Muro Alto e os locais com bairros planejados. A atividade imobiliária nessas áreas possui uma estratégia clara de venda de produtos ditos “diferenciados” e com toda a comodidade para essa classe, obtendo um maior lucro por meio da forma em que passa a ocorrer o uso e a ocupação do solo nessas áreas, com especial apelo para a localização privilegiada e a tipologia das construções erguidas.

Na expansão urbana da Região Metropolitana do Recife, provocada também pelo setor imobiliário financeirizado, observa-se um intenso processo de conurbação. A falta de articulação no parcelamento, no uso e na ocupação do solo metropolitano, quando este se constituir uma função pública de interesse comum, pode gerar conflitos. Aliás, o processo de metropolização em si, pode gerar problemas quando não se tem uma efetiva gestão metropolitana para se tratar das funções públicas consideradas como de interesse comum.

O desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano não pode descuidar dessa mudança de escala, dessa mudança de processo e do papel do Estado e do setor privado. Falar em parcelamento, uso e ocupação do solo envolve a análise do papel do Estado como regulador dessa atividade e, tratando-se de região metropolitana, como podem os Municípios que a integram fazerem o planejamento conjunto com o Estado dessas atividades, em busca do desenvolvimento urbano integrado, uma vez que não é possível continuar a se analisar apenas a escala local quando a questão é metropolitana.

Com a edição do Estatuto da Metrópole não se pode resolver essa financeirização imposta pelo setor imobiliário, mas pode haver uma condução da regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo com um olhar metropolitano e não apenas local. Por essa razão é importante entender em que circunstâncias ocorre a edição desse diploma legal e como a sua aplicação poderia viabilizar a instituição de políticas públicas metropolitanas.

2.3.3 O Estatuto da Metr pole e a inova o no ordenamento jurídico brasileiro

Inicialmente   bom registrar que a preocupa o com a questão metropolitana surge no Brasil antes mesmo da promulga o da Carta Magna de 1988 e da edi o do Estatuto da Metr pole. O tema região metropolitana foi introduzido no sistema jurídico brasileiro com a Constitui o Federal de 1967, repetindo-se a mesma abordagem na Emenda Constitucional de 1969 (BRASIL, 1969) e com a Lei Complementar n  14 de 1973 (BRASIL, 1973) que estabeleceu as primeiras Regiões Metropolitanas Brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Como se observa, naquela época a cria o das regiões metropolitanas era de competência da União o que fazia com que se mantivesse certa unidade nos critérios de sua cria o. Por força do disposto no art. 25,   3  da Constitui o Federal de 1988, a competência para cria o de regiões metropolitanas foi transferida aos Estados, levando a um grande número de regiões metropolitanas legalmente instituídas, sem, na prática, existir as condi es de uma metrópole de fato, como já foi mencionado anteriormente.

Com o forte movimento municipalista consolidado na Constitui o Federal de 1988, na qual o Município se apresenta como ente da federa o, a questão metropolitana perde força e   ressaltado a visão de resolu o das questões locais. E como assinala Norma Lacerda e Suely Ribeiro (2014, p. 2):

A partir de 1988, passou-se a vivenciar um paradoxo. Por um lado, a Carta Magna conferiu aos Municípios brasileiros o status de entes federativos, o que lhes assegurou maior autonomia. Por outro, estabeleceu como uma das incumbências dos Estados, a defini o das regiões metropolitanas. E evidente que, nesse contexto, qualquer iniciativa estadual de institucionalizar processos de gestão metropolitana -em que o Estado tenha hegemonia- esbarrará na resistência dos municípios, que não admitirão perder parcela da sua autonomia.

Portanto, apesar da Constitui o Federal de 1988 tratar a questão metropolitana, não fez qualquer men o sobre a forma de atua o dos entes federativos (União, Estados e Municípios) na gestão metropolitana. Com a edi o da Lei n  13.089/2015 (BRASIL, 2015), denominada Estatuto da Metr pole, tem-se um novo marco legal para as regiões metropolitanas com a fixa o de diretrizes gerais que iram nortear a atua o metropolitana e toda a legisla o a ser editada após a sua promulga o. Este Estatuto surge, então, para suprir uma lacuna legislativa, não apenas no que diz respeito aos critérios para cria o de regiões metropolitanas, mas também

para estabelecer diretrizes gerais na atuação metropolitana. Isso se observa por exemplo quando define expressamente as funções públicas de interesse comum e a governança interfederativa.

Traçando um paralelo com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10257/2001 (BRASIL, 2001), essa lei apresenta um olhar voltado para o Município, ou seja, o foco municipalista do Movimento Nacional da Reforma Urbana, expresso na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), também predomina na visão política local desse Estatuto. A perspectiva metropolitana foi nele inserida apenas em um único dispositivo, qual seja, o art. 4º, II que aponta o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”, como um dos instrumentos da política urbana previstos na lei.

A União, desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), se eximiu diante da questão da gestão metropolitana, transferindo integralmente aos Estados essa responsabilidade para que cada um fizesse da forma que lhe conviesse. Mas, com a edição do Estatuto da Metrópole, a União exerce sua competência de traçar diretrizes gerais referentes ao que está sujeito a uma gestão metropolitana e não apenas isso, o referido diploma legal deixa claro conceitos, princípios e diretrizes, até então inexistentes no ordenamento jurídico, e que devem ser observados tanto pelos Estados, a quem compete instituir as regiões metropolitanas, quanto pelos Municípios que a integram.

O Estatuto da Metrópole se origina no Projeto de Lei nº 5, de 2014, que institui o Estatuto das Metrôpoles e “fixa 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”, entre outras determinações, o qual por sua vez se origina do Projeto de Lei 3460 de 2004, que “institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas”, além de outras providências. O Parecer nº 113, de 11 de novembro de 2014 da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, que aprovou o Projeto de Lei nº 5, de 2014, o qual institui o Estatuto da Metrópole com suas diretrizes, traz expresso que este Projeto de Lei se trata

[...] de um relevante ferramental normativo posto à disposição dos gestores estaduais e municipais que sinceramente intentem a adoção de políticas voltadas para a racionalização das ações públicas. Com base nas diretrizes propostas, poderá ser reduzida a distância entre a intenção e o gesto de superar as delimitações geopolíticas – tantas vezes incapazes de responder aos fatos sociais – para estabelecer inovadores mecanismos de planejamento e gestão interfederativa com o propósito de qualificar as grandes ocupações urbanas que se consolidam no território nacional.

Um aspecto interessante é que quando da edição do Estatuto da Cidade, também de longa tramitação, a necessidade de sua edição estava expressa no art. 182, caput, da Constituição Federal, diferentemente do que ocorreu com o Estatuto da Metrópole já que o art. 25, § 3º da CF não mencionava a necessidade de edição de norma federal com diretrizes gerais para as regiões metropolitanas. No entanto, não se pode negar a importância dessa norma geral e seu fundamento constitucional, conforme explicitado no próprio art. 1º do Estatuto da Metrópole (arts. 21, XX; 23, IX, 24, I e 182 da Constituição Federal), em especial para traçar diretrizes gerais para atuação de entes que integram as regiões metropolitanas. Assim, pode se concluir que, ao mencionar como fundamento da sua edição o art. 182 da CF, o Estatuto da Metrópole trata também de política de desenvolvimento urbano numa perspectiva metropolitana e não local. (CORDEIRO, 2016, p. 120). Anote-se ainda que no Estatuto da Cidade, o art. 4º, II aponta para a necessidade do planejamento das regiões metropolitanas como instrumento da política urbana.

Com a edição do Estatuto da Metrópole a escala metropolitana é eleita como base de análise da política urbana, reconhecendo dessa forma que “as pautas de reforma urbana, em grande medida reféns da escala municipal, mantêm-se atuais para a correção de enormes déficits de desigualdades socioterritorial do país” (FRANZINI; HOSHINO, 2015, p. 104). Portanto, ao se remeter à governança urbana-regional implica uma nova forma de ver a cidade, implicando numa “reestruturação do direito à cidade, finalmente pensando a cidade para além das fronteiras municipais, em busca do direito à metrópole” (Idem, p. 105).

O Estatuto da Metrópole tramitou por mais de dez anos e a legislação federal até então não possuía normativo sobre o tema metropolitano. Segundo (Ribeiro, Junior e Rodrigues (2015, s/p), é com ele que se supre essa lacuna e fica evidenciado que o seu principal objetivo foi “a regulamentação do reconhecimento, a institucionalização e a gestão das regiões metropolitanas no Brasil”, mas essa regulamentação pretendida pelo estatuto, pressupõe “o estabelecimento de referências espaciais e territoriais que permitam o reconhecimento das especificidades do que é metropolitano, a partir do reconhecimento da diversidade e da complexidade da rede urbana brasileira”, reconhecendo que “construção dessas referências espaciais constituiria as bases necessárias para a construção de efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles”

Como indica Marcela Oliveira Santos (2017, p. 45), em sua dissertação de mestrado intitulada Regiões Metropolitanas no Brasil: Regime Jurídico e Estrutura de Governança:

Pode-se dizer que a separação entre a pauta urbana e a pauta metropolitana tem sido um dos grandes gargalos para a gestão metropolitana, pois a esta restou, por muito tempo, a conformação com eventuais iniciativas dos Estados, competentes para instituí-las, sem diretrizes constitucionais ou normas gerais que esclarecessem o regime jurídico das regiões metropolitanas. Como se verá, o Estatuto da Metrópole parece ter (re)aproximado os dois assuntos, especialmente considerando-se que avocou como fundamento para sua edição o art. 182 da Constituição (art. 1º, Lei nº 13.089/2015).

Além disso, pode-se afirmar que “uma das principais contribuições do Estatuto da Metrópole é a definição legal de sete conceitos fundamentais para a compreensão e a gestão das unidades territoriais brasileiras”, no momento em que define expressamente o que se entende no ordenamento jurídico brasileiro como Aglomerações Urbanas (AU), Metrópole, Região Metropolitana (RM), Função Pública de Interesse Comum (FPIC), Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), gestão plena e governança interfederativa. Com essas definições surgem “verdadeiros institutos jurídicos e induz um tratamento mais técnico e uniforme do assunto”, ou seja, os órgãos que atuam na temática metropolitana no Brasil, agora tem uma legislação norteadora estabelecendo diretrizes gerais para sua atuação (SANTOS, 2018, p. 6).

A razão de ser do Estatuto da Metrópole fica clara nos seus primeiros artigos, qual seja traçar diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum e da sua leitura, verifica-se que o seu conteúdo se articula em capítulos que trazem as disposições preliminares, elencando definições importantes para compreensão da lei; seguido de capítulo acerca dos requisitos para a instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; em seguida o capítulo que contempla a governança interfederativa, e o capítulo referente aos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e disposições finais.

Apesar de todo o conteúdo do Estatuto da Metrópole apontar para uma inovação no sistema jurídico brasileiro, bem como para uma abordagem metropolitana em situações que podem surgir conflitos de interesse entre os Municípios integrantes da região metropolitana, o estudo aqui apresentado tem como foco central a questão da governança interfederativa que envolve o aprofundamento do que sejam as funções públicas de interesse comum, em que está centrada a atuação metropolitana.

O próximo capítulo busca aprofundar elementos capazes de contribuir para a distinção entre o que se constitui interesse local e o que é interesse comum, considerando que o tratamento metropolitano dar-se-á para questões de interesse comum que devem prevalecer em relação ao interesse local.

3 A REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, DO USO E A DA OCUPAÇÃO DO SOLO METROPOLITANO COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM

No sistema federativo brasileiro, o princípio da predominância do interesse norteia a repartição de competências dos entes federativos que nos termos do art. 18 da Constituição Federal Brasileira são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de sorte que a Constituição Federal “estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes” (SILVA, 1999, p. 477).⁶ Pelo princípio da predominância do interesse cabe à União “matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local”. (SILVA, 1999, p. 478).

Quando se trata de uma questão regional, como se verifica em várias situações envolvendo as regiões metropolitanas, pode se estar diante de situações práticas que envolvam tanto o interesse da União, quanto do Estado e também do Município. A articulação espacial em diferentes escalas torna o tema complexo, em especial quando precisa ser verificado se determinada função pública está limitada à seara do interesse local do Município ou se envolve uma função pública de interesse comum do Estado, dos Municípios integrantes da região metropolitana e até mesmo da União.⁷ Neste caso, exige uma governança interfederativa para a concretização das funções públicas de interesse comum que demandam uma cooperação ou mesmo atuação compartilhada e não isoladamente do Município.

A Constituição Federal dispõe no seu art. 30, VIII que compete aos Municípios “promover no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” e o art. 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, esta lei é o Estatuto da Cidade

⁶ Para José Afonso da Silva (1999, p.479) “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”

⁷ Como registra Hely Lopes Meirelles (1996, p. 120) “A Constituição da República institui a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para as matérias enumeradas em seu art. 23. Por competência comum deve-se entender a que cabe, indiferentemente, às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais”.

Em razão destes dispositivos legais e pelo fato do Município legislar sobre matéria relativa a parcelamento, uso e ocupação do solo, com a edição de Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, entre outras leis, há uma tendência a se pensar que toda a regulação relativa ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo é de competência do Município.

O parcelamento, incluído tanto o loteamento quanto o desmembramento, bem como o uso, relativo as atividades desempenhadas no âmbito municipal e a ocupação, referente às construções erguidas em território municipal, de fato, a princípio se inserem na seara da competência municipal, no entanto podem ser sim objeto de regulação metropolitana, quando essas situações envolvam a chamada função pública de interesse comum.

Busca-se neste capítulo inicialmente fazer essa distinção e, posteriormente, demonstrar em que situações a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo deixa de ser uma questão municipal para ser uma questão metropolitana, ou seja, os problemas nessa seara podem ser resolvidos na escala local ou na escala metropolitana, dependendo do caso concreto quando se constituir efetivamente em função pública de interesse comum e não mais em mero interesse local.

Identificada o que se constitui função pública de interesse comum, a qual emerge especialmente quando em situações de conflito se faz necessária uma solução comum, envolvendo todos os Municípios afetados, importante se colocar situações práticas em que partindo de conflitos existentes fica clara a necessidade de um olhar metropolitano. Para isso, neste capítulo são apresentados quatro casos práticos de conflitos, para os quais não é apresentada uma solução legal metropolitana que deve ter um tratamento metropolitano. Esses conflitos se configuram nos seguintes casos práticos: 1) uso privativo de área comum em loteamento localizado em dois Municípios (loteamento fechado); 2) uso e ocupação do solo em áreas limítrofes para condomínios fechados, condomínios de lotes ou conjuntos habitacionais; 3) uso e ocupação em corredor de transporte metropolitano; e 4) uso e ocupação do solo por aeródromo situado em determinado Município que impõe limitações administrativas ao Município limítrofe.

3.1 INTERESSE LOCAL X INTERESSE COMUM

As Regiões Metropolitanas Brasileiras foram tratadas na Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967) no título referente à Ordem Econômica e Social.

O art. 157, § 10, da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967) trazia na sua redação que a União poderia por meio de lei complementar, “estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum”.

A Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973 (BRASIL, 1973) que cria as primeiras Regiões Metropolitanas Brasileiras elenca o que considera serviços públicos de interesse metropolitano no seu art. 5º no seguinte sentido:

Art. 5º Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III – uso do solo metropolitano;

IV – transportes e sistema viário,

V – produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII – outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Um dos maiores incentivos para a execução desses serviços de interesse comum e consequentemente a criação de regiões metropolitanas, era o disposto no art. 6º da referida lei complementar, no qual consta que “os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos”.

Ainda que constasse na Constituição Federal de 1967 a menção à criação de regiões metropolitanas “visando a realização de serviços comuns”, o fundamento da criação dessas regiões residia na necessidade de execução desses serviços comuns, não convertendo essa região criada “em entidade de governo ou circunscrição política-administrativa, pois a Constituição, na sua normatividade suprema desconsidera uma e outra” (HORTA, 1975, p. 38).

Os dispositivos constitucionais e legais, até então faziam referência a serviços públicos, tema bastante polêmico no âmbito do Direito Administrativo, pois esse conceito envolve aspectos não apenas jurídicos, mas também políticos referentes a atuação estatal e o que é entendido por uma sociedade como serviço público, ou seja, que serviços devem ser prestados

pelo Estado e quais estão facultados à livre iniciativa. Tanto que a definição clássica de serviço público sempre se baseou em três elementos:

- 1) O subjetivo, que considera a pessoa jurídica prestadora da atividade- o serviço seria aquele prestado pelo Estado;
- 2) O material, que considera a atividade exercida- o serviço público seria a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas;
- 3) O formal, que considera o regime jurídico- o serviço público seria aquele exercido sob o regime de Direito Público derogatório e exorbitante do Direito Comum (GROTTI, 2002, p. 42)

A partir desses elementos, pode-se conceituar serviço público no seguinte sentido:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada a satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2007, p. 652).

Ou ainda como:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2015, p. 141)

Utilizando-se desses conceitos, serviço público é o serviço que a lei define como sendo de competência do Estado, entendido este como Poder Público. A partir desse pressuposto e voltando para a origem das Regiões Metropolitanas Brasileiras, essas foram criadas com o intuito de que fossem prestados serviços públicos de interesse comum, os quais são elencados por lei e devem ser exercidos diretamente pelo Poder Público ou por quem receba delegação para tal fim.

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) a matéria relativa às regiões metropolitanas passa a ser tratada no Título III da Organização do Estado e da Organização Política-Administrativa que no art. 18 dispõe que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, portanto as regiões metropolitanas não integram o Sistema Federativo Brasileiro, não são consideradas entes públicos, com personalidade jurídica própria, mas são instituídas com a finalidade de organizar as funções públicas de interesse comum, pois pelo art. 25, §3º podem ser instituídas regiões metropolitanas pelos Estados por meio de lei complementar e são “constituídas por

agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Observa-se com a redação dada pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) que as regiões metropolitanas agora são criadas não mais “visando à realização de serviços de interesse comum”, como na Constituição anterior, mas sim “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Com essa nova redação precisa ser investigada em que consistem essas “funções públicas de interesse comum”.

Em trabalho publicado, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, Eros Grau já tratava do exercício de funções governamentais metropolitanas que no dizer do autor seriam aquelas que “implicam atuação coordenada, em conexão e integração, das unidades administrativas locais atuantes na região dependendo a sua maior produtividade, naturalmente de uma anterior atividade de planejamento” (GRAU, 1983, p. 11).

O termo função na Administração Pública tem um sentido específico, pois a função precípua da Administração Pública é a função administrativa e a função existe “quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem”, no caso, o interesse da coletividade que está consubstanciado no interesse público (MELLO, 2007, p. 68).

Tratando-se de regiões metropolitanas, não há que se falar no ordenamento jurídico brasileiro que essas regiões metropolitanas possuam personalidade jurídica ou constituam um novo ente da federação, mas que a partir do momento da sua criação passam a existir competências administrativas compartilhadas entre o Estado e os Municípios que a integram para tratarem de funções públicas de interesse comum.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) optou por fazer menção às “funções públicas de interesse comum” e não ao “serviço de interesse comum”, permitindo a criação de regiões metropolitanas para atuar de forma mais abrangente, pois:

[...] não implica apenas a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, mas também a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de fundos etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.). As funções públicas não correspondem apenas às determinações de direito subjetivo público, mas também aos deveres das autoridades para com as comunidades integradas, realizando o binômio "poder-dever" (ALVES, 1998, p. 35)

Impossível tratar o contexto metropolitano sem abordar a função pública de interesse comum, pois é a partir da compreensão do real sentido dessas funções que se verifica uma atuação metropolitana, atuação essa que necessita que os entes políticos-administrativos daquela determinada região metropolitana devem atuar de forma conjunta e coordenada para cumprir efetivamente o seu papel.

Como se verifica do texto constitucional não há definição do que seria função pública de interesse comum, no entanto o Estatuto da Metrópole supre essa omissão, ao trazer a definição de forma expressa, consignada no seu art. 2º, II, “função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

Para uma melhor compreensão desse sentido legal, vale registrar que:

Na CF/1988, foi utilizada a expressão “funções públicas de interesse comum”, a qual, desde então, passou ser utilizada nas leis estaduais complementares (LCEs) instituidoras das unidades regionais. A utilização dessa mesma expressão no Estatuto da Metrópole representa um avanço conceitual. Com o Estatuto da Metrópole, as FPICs passaram a estar atreladas à ideia de “reorganização” das capacidades dos municípios para realizar funções públicas. Ou seja: as políticas públicas, ou ações nela inseridas, que forem viáveis de serem realizadas por um município isolado e que não causem impacto a outros municípios, são funções públicas municipais; as funções que causem impacto em outros municípios, e cuja realização por apenas um município não seja viável, são FPICs (SANTOS, 2018, p. 465-466).

Compreendido o que seja função pública de interesse comum deve ser analisado com mais detalhe em que consiste o “interesse comum”, em especial se contrapondo ao “interesse local”, eminentemente municipal, característica própria da autonomia municipal implementada com a Carta Magna de 1988, até porque em algum momento mesmo consagrada a autonomia municipal no âmbito financeiro, administrativo e político, essa escala de poder terá que se deparar com a criação de uma outra escala de poder no momento em que são instituídas regiões metropolitanas que é uma possibilidade “prevista de forma marginal no pacto federativo” e que originam “alguns dos problemas de gestão do espaço metropolitano”, podendo apresentar conflitos entre o chamado interesse local e o interesse comum. (ARRAIS, 2012, p. 7)

Do texto constitucional, verifica-se que o Município tem competência para atuar nas questões de interesse local (art. 30), entendido que:

Interesse local não é o interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União (MEIRELLES, 1996, p. 101).

A doutrina bem delimitou o que se entende por interesse local ligado à predominância e não exclusividade do interesse por parte do Município.

Quando se cria uma região metropolitana, estar-se-á de alguma maneira apontando que existem interesses naquela região que devem ser tratados conjuntamente, portanto por todos os Municípios que a integram, pelo Estado que a criou e por vezes pela União, portanto são interesses comuns e não locais.

Como registra o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso:

A noção de predominância de um interesse sobre os demais implica a idéia de um conceito dinâmico. Isto é: determinada atividade considerada hoje de interesse predominantemente local, com a passagem do tempo e a evolução dos fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, passando para a esfera de predominância regional e até mesmo federal. Uma série de fatores pode causar essa alteração: desde a formação de novos conglomerados urbanos, que acabam fundindo municípios limítrofes, até a necessidade técnica de uma ação integrada de vários municípios, para a realização do melhor interesse público. Também não é impossível imaginar o processo inverso, diante de uma substancial alteração da forma de ocupação populacional no território (BARROSO, 2002, p. 261).

Tratando-se de interesse comum ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal entendeu que:

[...] O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, *DJ* 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

No referido julgamento ficou registrado que a partir da criação das regiões metropolitanas e da existência das funções públicas de interesse comum, as decisões relativas a essas funções devem ser compartilhadas entre os entes federativos que compõe a região metropolitana, ou seja, o Estado que a criou e Municípios que a integram. Aliás essa seria uma das características do federalismo de cooperação ou de integração, o que reclamaria uma gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum.

Está na essência das funções públicas de interesse comum o compartilhamento do serviço ou da atividade pela população metropolitana, existindo um reconhecimento, por lei estadual, de quais são as funções públicas são consideradas de interesse comum, podendo haver uma variação de Estado para Estado do que considerar como incluso na categoria de interesse comum (COSTA *et al.*, 2010, p. 643).

Na hipótese de se constatar essa realidade, bem como a necessidade de atuação conjunta, a governança interfederativa assume um papel de destaque sendo um caminho a ser trilhado para que se execute essa função pública de interesse comum pois:

o “interesse comum”, que implica o vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido, para o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos. Esse vínculo gera a exigência de uma interdependência operacional, conforme certos objetivos comuns, cujos critérios poderão variar em termos de disposições geográficas dos fatores naturais; de bacias hidrográficas; de peculiaridades do sítio urbano; de controle ambiental; de fontes de recursos naturais; de dimensões da infraestrutura urbanas; de disponibilidade ou capacidade de mobilizar grandes aportes financeiros ou potenciais técnicos; de racionalização administrativa; de operação de sistemas de efeitos ou impactos difusos; de economias de escala; de deseconomias de aglomerações etc. (ALVES, 1998, p. 36).

Quando se fala em interesse local do Município tem que lembrar que se em determinada região há interesse comum, deve se compatibilizar esses interesses para que se atinja o bem maior que é o interesse público “se somente através da cooperação alguns municípios poderão efetivar o interesse público, cooperar deixa de ser uma faculdade e passa a ser uma obrigação, cabendo aos municípios e ao estado escolher qual a melhor forma de atuar coletivamente” (GONÇALVES; MARRA, 2012, p. 171).

Fica claro no Estatuto da Metrópole o dever de cooperar com o objetivo de solucionar questões ditas metropolitanas com base na definição das chamadas funções públicas de interesse comum, pois o “a cooperação federativa constitui um dos postulados do sistema

federativo, e o estatuto oferece instrumentos para viabilizar a cooperação como caminho direcionado à gestão de problemas comuns a mais de um ente” (SANTOS, 2018, p. 473).

Como registra Correia e Farias (2018, p. 50):

A pretensão do Estatuto é a de fomentar o desenvolvimento urbano integrado de entidades regionais urbanas cujas funções públicas de interesse comum (FPIC) – que denomina “políticas públicas”, neste caso, regionais: metropolitanas – mereçam planejamento, gestão e execução conjuntas. Atento, todavia, ao fato de muitas dessas FPIC já terem sido objeto de regulação setorial própria, o legislador adverte que as novas normas gerais não prejudicam outras leis federais, tampouco as políticas públicas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente. Nesse sentido, a lei regulamentaria o que se entendeu denominar a regionalização institucional, para assuntos em geral eleitos como prioridade, que cede à regionalização temática de agendas metropolitanas que já haviam sido pautadas ao longo dos anos por leis setoriais: Lei de Resíduos Sólidos, Lei de Saneamento Básico, Lei de Licenciamento Ambiental, Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei do Aquecimento Global etc.

No entanto, a definição de quais as funções públicas são de interesse comum, e não de interesse local, não é simples. Nem sempre é fácil diferenciar o que é de competência metropolitana e o que está enquadrado na competência local do Município, em especial porque quando se reconhece a existência do interesse comum, o interesse local poderá ser sacrificado em prol desse interesse comum (metropolitano), sendo possível falar em sobreposição do interesse comum ao interesse local porventura existente, tanto que o próprio Estatuto da Metrópole ao tratar dos princípios da governança interfederativa inclui entre esses princípios a “prevalência do interesse comum sobre o local” (art. 6º, I).

Em verdade poder-se-ia, assim como o faz Correia e Farias (2018, p. 543) vislumbrar que função pública de interesse comum “seria um conceito jurídico indeterminado *in abstracto* no sentido de não se tipificar quais sejam as funções metropolitanas, porém determinável *in concreto* na medida em que dependendo do fenômeno essas funções poderiam ser definidas para uma dada entidade regional”.

Nohara (2012, p. 207) esclarece que conceitos jurídicos indeterminados são

Denominados de conceitos vagos, imprecisos, fluídos, os conceitos indeterminados são aqueles que têm conteúdo e extensão incertos. Enquanto a lei não fixar algum parâmetro numérico para esses conceitos, eles exigem valoração do intérprete em um maior grau de subjetivismo no preenchimento.

Diante da existência de um conceito jurídico indeterminado, outra indagação que se impõe é quais seriam as funções públicas que são consideradas de interesse comum? Para tentar responder essa questão o Estatuto da Metrópole no art. 5º, II estabelece que as leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º, dentre outras coisas, definirão, “no mínimo os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana”. Portanto, caberá à legislação estadual definir ou classificar quais são as funções públicas consideradas de interesse comum, uma vez que a Constituição Federal não enumera essas funções e o próprio Estatuto da Metrópole indica a competência estadual nessa seara, preenchendo de certa forma o conceito de função pública de interesse comum que passa a se constituir conseqüentemente uma função metropolitana e não mais local.

Antes mesmo da edição do Estatuto da Metrópole, Silva (2006, p. 164) já afirmava que caberia “a lei complementar estadual definir essas funções de interesse comum”, mas alertava o autor que “entre ela, evidentemente, não podem estar as de estrito interesse local, as que não têm dimensão metropolitana, que continuam integradas à autonomia dos municípios integrantes; nem as do Estado que não sejam também de estrito interesse metropolitano”.

José Afonso da Silva (2006, p. 164) ressalta o fato de que “constituída a região metropolitana, esses serviços, no que sejam comuns aos Municípios que a integram, perdem as características de serviços locais de peculiar interesse municipal, para se tornarem de interesse metropolitano”. Por analogia se pode concluir que, quando se trata de parcelamento, uso e ocupação do solo existem questões de escala municipal, de interesse local dos Municípios, e também questões de escala metropolitana, que constituem o interesse comum de Municípios integrantes de regiões metropolitanas e por vezes, também, do Estado e da União. Em especial quando se estabelece um desenvolvimento urbano integrado, o solo urbano partilha uma posição central na gestão metropolitana.

Quando se trata de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano para se conseguir um desenvolvimento urbano integrado, é certo que existe uma escala urbana que muitas vezes não está limitada ao Município, mas reflete em toda ou parte da região metropolitana, com clara conotação de interesse comum e nesse particular tem de ser implementada uma governança que possa responder aos anseios da população para solução de problemas de interesse comum que devem constituir funções públicas de interesse comum, contempladas na lei que trata da região metropolitana.

O fenômeno urbano se apresenta de forma tão complexa que “os principais desafios e problemas ultrapassam o território de um município”, nessa realidade brasileira a Carta Magna indica a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, em situações fáticas onde pode se dizer que exista de alguma forma a integração, tanto no que diz respeito ao território quanto a questões de caráter socioeconômico (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p. 1252). Nesse cenário surge a necessidade de “atuação cooperativa entre os entes estadual e municipais” e a autonomia constitucional desses Municípios tem que ser analisada de maneira que haja a conjugação dos interesses regionais e locais (Idem, p. 1256).

Na prática existem situações no que diz respeito à regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, que o interesse local cede lugar ao interesse estadual ou até mesmo ao interesse do conjunto formado por alguns Municípios integrantes da região metropolitana e questões que antes teriam uma abordagem local passam a ter a necessidade de um tratamento metropolitano, sendo necessária a utilização de instrumentos jurídicos que viabilizem essa regulação.

Para a tese proposta fica delimitada a análise da Região Metropolitana do Recife para verificar quando a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo é considerada função pública de interesse comum e deve ter um tratamento metropolitano. A princípio a competência nessa seara seria do Município, mas como registrado anteriormente existem situações em que essa competência se desloca e o problema precisa ser enfrentado pelos entes que integram a região metropolitana.

3.2 A REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO METROPOLITANO: DE INTERESSE LOCAL OU FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM?

Ao analisar a Constituição Federal, verifica-se que o art. 182 determina que a política de desenvolvimento urbano deverá ser executada pelo Poder Público Municipal, de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei que inicialmente estão definidas pelo Estatuto da Cidade e o art. 30, VIII dispõe que cabe ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Com a edição da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) o Poder Municipal, como centro de decisão, foi posto em destaque, aparentando que a autonomia municipal estaria sempre conflitando com as questões que deveriam ser tratadas de forma metropolitana, esse sentimento é ressaltado na medida em que a criação das regiões metropolitanas, até então de competência da União, passa a ser competência de cada Estado e a esse cabia dar o tratamento que entendesse conveniente. De alguma forma se constatou um esvaziamento da institucionalidade da região metropolitana, com a desarticulação do sistema de regiões metropolitanas constituído até então e com isso surgiu a possibilidade de “criação de novos e diferentes formatos metropolitanos em cada um dos estados” (COSTA *et al.*, 2010, p. 653).

Para essa análise, necessário se ter em mente que ao tratar de solo urbano metropolitano, há referência tanto ao parcelamento (loteamento e desmembramento),⁸ quanto ao uso (atividades) e à ocupação (edificação),⁹ levando em consideração que nessas áreas podem existir questões de interesse local que devem ser tratadas e solucionadas no âmbito do Município e questões de interesse comum dos Municípios integrantes das regiões metropolitanas e que por essa razão devem ser tratados de forma conjunta e não isoladamente

Diante dessa realidade, precisa ser investigado em quais circunstâncias a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo deixa de ser uma função pública de interesse local para se transformar numa função pública de interesse comum e reivindica uma atuação conjunta

⁸ A Lei 6766/79 define o que é parcelamento do solo urbano nos seguintes termos:

“Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§ 3º a 8º [...]”.

⁹ Valendo-se dos ensinamentos de José Afonso da Silva (2006, p. 239-240), mesmo ele falando de cidade, podemos utilizar o seu conceito de parcelamento, do uso e ocupação também para a escala metropolitana, desde que envolvam questões de interesse comum e não de interesse local: “1. A ordenação do parcelamento, do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura mais orgânica para as cidades, mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo – com o que se procura obter uma desejável e adequada densidade populacional e das edificações nos aglomerados urbanos. 2. Esses instrumentos legais traduzem-se em instituições e institutos jurídicos de direito urbanístico relativos à ordenação e ocupação do solo, que, em geral, se têm englobado sob o conceito de ‘zoneamento do solo’ [...] 3. A correlação entre o do parcelamento, do uso e a ocupação do solo, em sentido urbanístico, é intensa, efetivamente. São instituições que se coimplicam, porque só se ocupa o solo, no sentido indicado, para nele exercer uma função urbana; vale dizer, para efetuar determinado uso. [...]”.

dos entes envolvidos, compatibilizando o interesse local do Município com o interesse comum que é metropolitano.

A Constituição de 1988 (BRASIL,1988), no tocante ao planejamento e à gestão territorial foi um instrumento de fortalecimento dos Municípios e com isso houve “uma valorização da esfera e do poder local”, com a:

[...] descentralização política e do planejamento e da gestão do território, mas também produziu um enfraquecimento do planejamento regional e da gestão metropolitana, mesmo tendo repassado para os estados a competência de instituir as RMs, o que poderia ser interpretado como um movimento descentralizador.

No entanto, com a valorização concomitante do poder municipal e, principalmente, as falhas de articulação entre as três esferas de governo e as deficiências nas relações intergovernamentais, expressando os problemas do federalismo brasileiro, a gestão metropolitana no Brasil entra, a partir de 1988, em um processo de enfraquecimento e desarticulação (COSTA *et al.*, 2010, p. 653).

Da leitura dos dispositivos constitucionais anteriormente mencionados, a princípio pode-se pensar que o ordenamento territorial estaria inserido exclusivamente no âmbito da função do Município, no entanto não se pode falar em competência privativa do Município nessa seara, pois existem situações em que a atuação no parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano pode configurar uma função pública de interesse comum. Nesse caso a competência de atuação deslocar-se-á do Município, para que ocorra uma atuação conjunta e coordenada entre os Municípios integrantes da região metropolitana e o Estado.

Pode ser verificado que com a edição do Estatuto da Metrópole são estabelecidas diretrizes gerais para a criação e funcionamento das regiões metropolitanas e, nesse contexto, repita-se, fica claro que a atuação metropolitana se verifica quando existem funções públicas de interesse comum.

Aliás, quando a Constituição Federal reconhece a possibilidade de criação de regiões metropolitanas para “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” já se verifica que, tratando-se de Municípios integrantes de regiões metropolitanas, “a autonomia constitucional deve ser interpretada de forma a conjugar os interesses regionais e os locais”, condicionando-se de alguma forma a autonomia municipal. Com a instituição da região metropolitana, “matérias de âmbito local passam a ser reconhecidas como relativas a competências cujo exercício não pode se dar de modo isolado”, devendo ser exercidas de forma compartilhada (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p. 1257).

Quando se fala de regulação referente a parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, por óbvio nem todas as situações configuram um interesse metropolitano e podem ser mantidas no âmbito do interesse do Município.

A legislação federal, antes mesmo da Constituição de 1988 (BRASIL,1988), já apontou em que casos o parcelamento do solo teria interesse metropolitano quando a Lei nº 6.766/1979 (BRASIL,1979), no seu art. 13 dispôs o seguinte:

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I – quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III – quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

A Lei Complementar nº 14/1973 (BRASIL, 1973), inclui entre os serviços comuns de interesse metropolitano o uso e a ocupação do solo, apontando a possibilidade de essa matéria ter um tratamento metropolitano e portanto estaria além da competência de cada Município de forma isolada, necessitando de uma atuação envolvendo o Estado e os Municípios.

O que se observa é que a Constituição Federal não traz a definição do que sejam as funções públicas de interesse comum, assim cabe ao Estado na sua Constituição e legislação complementar definir, ou pelo menos elencar quais são as funções públicas de interesse comum. No caso do Estado de Pernambuco a Constituição Estadual não define o que é função pública de interesse comum, repetindo a Constituição Federal ao determinar no art. 37, inciso XXVII, que compete privativamente ao Governador do Estado “promover a criação de 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”.

Uma vez que não há definição da Constituição Federal, nem na Constituição Estadual do que seja função pública de interesse comum, nem quais os casos em que essa função pode ser verificada, importante analisar a legislação complementar do Estado de Pernambuco, objeto deste estudo, posto que esta análise fixa-se na Região Metropolitana do Recife.

A Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 10/1994 (PERNAMBUCO, 1994) no art. 3º, tratou das funções públicas de interesse comum classificando-as como “toda ação de interesse metropolitano, para cuja execução sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos agentes públicos” e aparece entre o rol de funções públicas de interesse comum “a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras e o parcelamento, o uso e a ocupação do solo”.

A Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 382/2018 (PERNAMBUCO, 2018) que revogou a Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 10/1994 (PERNAMBUCO, 1994), no art. 4º, V, trata função pública de interesse comum no âmbito metropolitano a “política pública ou ação nela inserida cuja realização, por parte de um Município isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” e no art. 5º, II aponta como um dos campos de atuação das funções públicas de interesse comum a “ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo”.

A Lei Complementar Estadual estabelece a competência metropolitana de forma genérica, no tocante ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, no entanto não especifica em quais circunstâncias a regulação nessa área deixa de ser local para ser metropolitana, ou seja, em que situações não se têm mais o interesse local, mas sim um interesse comum.

Para analisar em quais circunstâncias o interesse deixa de ser local para ser comum ou metropolitano, o ponto de partida dos próximos itens serão casos práticos, exemplos de situações de conflito, a partir das quais pode ser deduzido que há a necessidade de solução metropolitana e não apenas local. Quando isso ocorre, o interesse em matéria de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo se transmuda de um interesse local de competência do Município para uma função pública de interesse comum, que demanda uma atuação compartilhada dos entes estatais envolvidos, por meio da chamada governança metropolitana.

Existem situações que a própria lei já aponta que há uma competência metropolitana, isso ocorre na hipótese do loteamento, quando a própria Lei Federal nº 6.766/1979 dispõe sobre a necessidade de análise metropolitana nos casos de Município integrante de região metropolitana. No entanto, existem outras circunstâncias no que diz respeito à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo que a legislação não é explícita. Nesses casos

cabe analisar a existência de interesse comum que faria com que a solução para determinadas demandas deixe de ser local.

Antes de serem especificados os exemplos, objeto de análise como estudo de caso, é importante verificar como ocorre a gestão metropolitana do parcelamento, do uso e da ocupação do solo na Região Metropolitana do Recife.

3.3 GESTÃO DO PARCELAMENTO, DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Ao analisar a Constituição do Estado de Pernambuco não há indicação de como dar-se-á a gestão metropolitana no Estado. Por outro lado, o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), não utiliza o termo gestão, mas o seu Capítulo III – Da Governança interfederativa de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, traz princípios, diretrizes específicas e uma estrutura básica de governança interfederativa das regiões metropolitanas.

Quando se refere à gestão metropolitana de pronto se identifica dificuldades para sua implementação, em especial considerando que na organização político-administrativa brasileira o Município apresenta-se como ente federativo detentor de autonomia. Em consequência disso a gestão metropolitana para se concretizar precisa de uma grande parcela de negociação entre os Municípios integrantes da região metropolitana e o Estado que a instituiu, sem esquecer-se da necessidade também de participação da sociedade civil nesse processo.

Os Municípios por vezes resistem à criação de uma estrutura de gestão metropolitana em razão da disputa política e de poder entre os entes integrantes da região metropolitana. Essa situação se torna mais delicada quando determinadas decisões beneficiam sobremaneira o Município mais importante da região.

Como assevera Davidovich (2004, p. 221) “com respeito à escala da região metropolitana, deve-se observar que se trata de um espaço ‘fechado’, como recorte institucionalizado pela ação governamental”, dificultando um chamado “governo metropolitano”, principalmente pela:

posição hegemônica e da centralização econômica e política do município central, que corresponde, geralmente, à capital ou à cidade mais importante. Essa posição implica fragilidades de articulação entre os municípios metropolitanos e dificuldades para solução de problemas comuns e para a efetiva integração de políticas.

Ao tratar de gestão metropolitana de logo se pensa na gestão de serviços públicos tais como transporte, política de resíduos sólidos, abastecimento de água e saneamento em relação aos quais é mais comum o compartilhamento de responsabilidades entre os entes metropolitanos.

A gestão no âmbito da regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo é mais tímida, no entanto a própria legislação federal exige a sua integração, como pode ser constatado da leitura da Lei Federal nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), que é clara quanto à necessidade de análise metropolitana, a ser realizada por meio do exame e da anuência prévia à aprovação do projeto pela autoridade metropolitana, para os casos de parcelamento do solo que engloba as modalidades jurídicas de loteamento e de desmembramento quando estejam localizados em áreas de interesse especial, devidamente delimitadas pelo Estado ou pela União. Pode ser citado como exemplo dessa situação os casos de proteção de mananciais ou de patrimônio histórico e ainda quando o parcelamento estiver localizado em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município da região metropolitana, bem como em qualquer situação quando se tratar de loteamento com área superior a 1.000.000 m².

No âmbito da Região Metropolitana do Recife, a Lei Estadual nº 9.990, de 13 de janeiro de 1987, regula o exame e a anuência prévia, a que refere o art. 13 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e estabelece essa competência para a FIDEM, atualmente denominada CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco.

Analisando essa lei estadual, verifica-se que no exame e anuência prévia são analisadas questões macro, preservação do relevo e da vegetação; preservação do sistema hidrográfico; as áreas verdes e as áreas destinadas à implantação de equipamentos comunitários e o sistema viário, portanto os parâmetros urbanísticos específicos como tamanho de lote e coeficiente de aproveitamento para área são fixados pela legislação municipal, tanto que é exigência legal que o projeto de parcelamento “atenda ao disposto na legislação municipal” (art. 7º, II) e “em caso de superposição de normas técnicas de parcelamento em uma mesma área, prevalecerão aquelas que determinam restrições mais rigorosas” (art. 6º, § 2º).

Pela legislação estadual, antes da elaboração do projeto de loteamento ou desmembramento, o interessado deverá formalizar consulta prévia à FIDEM que fornecerá as diretrizes quanto a alguns aspectos como traçado básico no sistema viário principal; localização dos terrenos destinados a equipamentos urbanos e comunitários e das áreas livres de uso público; faixas do terreno necessárias

ao escoamento das águas pluviais, bem como faixas *non aedificandi*; zona ou zonas de uso predominante, com indicação dos usos compatíveis e suas intensidades, bem como relação dos documentos complementares que se façam necessários (art. 42).

O projeto de parcelamento (loteamento e desmembramento) elaborado após a consulta prévia deverá ser enviado à FIDEM para obtenção de anuência prévia, no entanto essa anuência é dispensada para os projetos de desmembramento com superfícies inferiores a 10.000 m² (dez mil metros), desde que não estejam localizados em áreas de interesse especial, como, Áreas de Preservação de Sítios Históricos; de Alagáveis ou Alagadas; de Proteção de Mananciais; de Reservas Ecológicas; de Proteção Ambiental; e áreas Estuarinas.

As regras para parcelamento do solo, seja na modalidade de loteamento, seja na modalidade de desmembramento estão bem definidas e detalhadas quando se trata de interesse comum, metropolitano, inclusive com a análise do órgão técnico metropolitano. No entanto, esse detalhamento não ocorre quando está se falando de uso e ocupação do solo, salvo em área de interesse especial que normalmente possui normatização própria, como, por exemplo, nos casos de áreas de proteção dos mananciais de interesse da Região Metropolitana do Recife com a delimitação das áreas pela Lei Estadual nº 9.680, de 12 de agosto de 1986, que estabelece condições para a preservação dos recursos hídricos e possui normas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

No site oficial da Agência CONDEPE/FIDEM¹⁰ consta que em decorrência das competências conferidas pelas legislações que regulamentam o parcelamento, uso e ocupação¹¹ do solo (Lei Federal nº 6.766/1979, Lei nº 9.860/1986, Lei nº 9.960/1986, Lei Estadual nº 9.990/1987, Lei Estadual nº 14.324/2011, entre outros), a Gerência Geral de Ordenamento Espacial – GGROE/DPOT a Agência CONDEPE/FIDEM disponibiliza os serviços de: Consulta Prévia; Anuência Prévia a Desmembramento; Anuência Prévia a Desmembramento Com Remembramento e/ou Retificação De Cotas; Anuência Prévia a Loteamento, Condomínio ou Conjunto Habitacional; Regularização de Loteamento, Condomínio ou Conjunto Habitacional; Parecer Sobre Plano Urbanístico; Interferência de Planos e Projetos (por solicitação de interessados em empreendimentos diversos, quanto as intervenções e restrições previstas nos planos e projetos, metropolitanos) e Parecer Técnico (Por solicitação da Agência

¹⁰ Site da FIDEM: www.condepefidem.pe.gov.br. acesso em 06 de março de 2021, 15:00.

¹¹ Idem.

Estadual de Meio Ambiente – CPRH). Há também a possibilidade de apresentação de pedido de regularização de loteamento.

Especificamente em relação à documentação há um detalhamento para o seguinte:

1) ANUÊNCIA PRÉVIA À DESMEMBRAMENTO. Para requerê-la deve-se apresentar:

- Projeto do desmembramento e/ou de remembramento com plantas e memorial descritivo, em 05 (cinco) vias, devidamente assinadas, constando de :
 - Planta de locação e situação, georreferenciada, com coordenadas, etc.
 - Memorial Descritivo.
- Pareceres de outros órgãos, caso necessário. (DNIT, DER, IPHAN, FUNDARPE etc.).
- ART do CREA ou RRT do CAU;
- Ortofotocarta na escala de 1:10.000 – 01 (uma) via e foto de satélite (*google*) dimensão A4, com área lançada. (Municípios da RMR);
- Comprovante do pagamento da taxa de serviço. O boleto é preenchido na GROE e pago no Setor Financeiro;
- CD do levantamento planialtimétrico com o arquivo digital em DWG;
- Procuração do proprietário do imóvel.

2) INTERFERÊNCIA DE PLANOS E PROJETOS (Municípios da Região Metropolitana do Recife):

- Planta do levantamento planialtimétrico georreferenciada, devidamente assinada, com coordenadas, em 02 (duas) vias;
- Ortofotocarta na escala de 1:10.000 em 01 (uma) via e fotografia de satélite (*google*) dimensão A4, com área lançada. (Municípios da RMR);
- Para municípios do interior do Estado, apresentar Carta da SUDENE, em 1 via, com área lançada;
- ART do CREA ou RRT do CAU do levantamento planialtimétrico e Cópia do título de propriedade;
- Diretriz Municipal atualizada;
- Comprovante do pagamento da taxa de serviço. O boleto é preenchido na GROE e pago no Financeiro;

- CD do levantamento planialtimétrico com o arquivo digital em DWG.

3) PRONUNCIAMENTO ACERCA DE PLANO DIRETOR URBANÍSTICO (Municípios da Região Metropolitana do Recife):

- Planta do levantamento planialtimétrico georreferenciada, devidamente assinada, em 2 (duas) vias;
- Planta Geral com indicação, entre outros, das zonas de uso, os acessos, confrontantes, sistema viário hierarquizado, as quadras, as curvas de nível, cursos d' água, as áreas verdes de uso público e as de Preservação Permanente, as áreas de Equipamentos Comunitários, o quadro geral de áreas com os respectivos percentuais, densidade populacional, em 2 vias.

Considerando a quantidade de informações nessa planta, poderão ser apresentadas outras plantas, de forma a um melhor entendimento para solução da drenagem, da terraplenagem (se houver), as áreas de preservação – APP, quadros de áreas etc.

- Memorial Explicativo: deverá conter, entre outros, a descrição do empreendimento e suas características gerais, sua localização e acessibilidade, o partido adotado, a solução adotada para terraplenagem, o sistema viário, a drenagem das águas pluviais, a preservação das áreas verdes, APPs (Preservação Permanente), o esgotamento sanitário, abastecimento d'água, limpeza urbana etc. Deverá também indicar as medidas em m² das áreas verdes de uso comum, o cálculo da densidade populacional, quadro de áreas com indicação das áreas em m² e respectivos percentuais, em 2 (duas) vias;
- Ortofotocarta na escala 1:10.000 (01) uma via e fotografia de satélite (*google*) dimensão A4, com área lançada;
- Cópia do título de propriedade;
- Consulta Prévia da Agência CONDEPE/FIDEM com data atualizada;
- Diretriz Municipal com data atualizada;
- LP da CPRH com data atualizada;
- CD do levantamento planialtimétrico com o arquivo digital em DWG;
- Comprovante do pagamento da taxa de serviço. O boleto é preenchido na GROE e pago no Financeiro.

4) REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS

- Projeto do loteamento em 2 (duas) vias, com apresentação do seguinte material:

- Planta do levantamento planialtimétrico e de arruamento e drenagem, georreferenciadas, devidamente assinadas;
- Planta de lotes com indicação dos lotes livres, os vendidos e os com edificações construídas, devidamente assinadas;
- ART do CREA ou RRT do CAU;
- Ortofotocarta na escala de 1:10.000 em 01 (uma) via e fotografia de satélite (*google*) dimensão A4, com área lançada;
- Diretriz Municipal atualizada;
- Comprovante do pagamento da taxa de serviço. O boleto é preenchido na GROE e pago no Financeiro;
- Procuração do proprietário do loteamento;
- CD do levantamento planialtimétrico com o arquivo digital em DWG.

Observe-se que essa especificação é para loteamento, condomínios ou conjuntos habitacionais e desmembramentos não sendo apontada análise e documentação para usos e atividades que estão afetadas pelo interesse comum e podem gerar inclusive conflitos entre Municípios, configurando uma verdadeira omissão de atuação metropolitana.

A dificuldade de articulação entre os Municípios se faz presente em diversas funções públicas de interesse comum, dificultando a solução de conflitos, como restará demonstrado com os casos práticos que serão expostos a seguir.

3.4 CASOS PRÁTICOS QUE DEMONSTRAM A NECESSIDADE DE SOLUÇÃO METROPOLITANA

Ao ser considerada a diferença entre interesse local e interesse comum, existem situações em que a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo é efetivamente uma função pública de interesse comum e por essa razão demanda uma solução metropolitana.

Para ser visualizada a necessidade de gestão metropolitana em algumas situações, importante trazer casos práticos cujos conflitos de interesse poderiam ser evitados se existisse uma atuação metropolitana no que se refere à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo. São casos destacados, que apresentam as seguintes situações: (1) uso privativo de áreas comuns de loteamento localizado em mais de um Município; (2) condomínio fechado em área limítrofe de Municípios; (3) uso e ocupação do solo em corredor de transporte, com impacto no tráfego de mais de um Município; e, por último, (4) aeródromo com imposição de limitação de

altura de edificações em Município vizinho, em razão de cone de voo, casos que serão a seguir detalhados inclusive com as análises técnicas existentes.

Esses casos concretos, nos quais deveria haver uma análise metropolitana a fim de evitar conflitos entre Municípios e conseqüentemente serem propostas soluções metropolitanas, foram selecionados para o aprofundamento deste estudo. A Figura 1 assinala esses casos no mapa da Região Metropolitana do Recife.

Figura 2 – Localização dos Estudos de Caso na RMR (2020)



Estudos de caso:

1. Alphaville Francisco Brennand
2. Condomínio Parque Residencial Camaragibe
3. Corredor de Transporte Metropolitano
4. Novo Aeroclube de Pernambuco

Fonte: Malha Municipal do Brasil, IBGE, 2013. Adaptado pela autora com apoio de Maria Augusta Rodrigues de Holanda.

3.4.1 Uso privativo de áreas comuns em loteamento aprovado na Região Metropolitana: Loteamento fechado

Como já registrado o parcelamento do solo metropolitano tem uma gestão metropolitana que se concretiza pela análise e anuência prévia do órgão competente metropolitano, mas no caso a ser relatado apesar de ter havido todo o procedimento prévio à aprovação e à execução do loteamento o conflito se originou em situação posterior que na sua solução teve o olhar local e não metropolitano como requer o caso, gerando posições antagônicas entre o Município de Jaboatão dos Guararapes e o Município do Recife (Figura 3).

Trata-se do Loteamento denominado Alphaville Francisco Brennand, loteamento realizado nos moldes já existentes em outros locais do País que são megaprojetos propondo verdadeiros bairros planejados. O loteamento está localizado à margens da BR 408, na divisa de Municípios, parte em Recife e parte em Jaboatão dos Guararapes, como consta na figura abaixo e por isso passou por trâmites de aprovação em ambos os Municípios e teve anuência do órgão gestor metropolitano (Figuras 3 e 5).

Figura 3 – Contextualização do Estudo de Caso 1: Alphaville Francisco Brennand



Fonte: Malha Municipal do Brasil, IBGE, 2013 com sobreposição no Google Earth, 2020.
Adaptado pela autora com apoio de Maria Augusta Rodrigues de Holanda.

O loteamento Alphaville, na sua parte localizada no Município de Jaboatão dos Guararapes, foi objeto do Decreto Municipal nº 196, de 18 de novembro de 2011, no qual o Município de Jaboatão dos Guararapes permite fechar o loteamento reservando à loteadora Alphaville Urbanismo Ltda. e aos futuros compromissários e proprietários dos lotes o direito de permissão de uso privativo do arruamento e espaços livres localizados dentro do perímetro fechado do loteamento.

Figura 4 – Propaganda do Alphaville Francisco Brennand



Fonte: Folder de venda do empreendimento

Em razão desse decreto, a Associação Alphaville Francisco Brennand ingressou com pedido para obter solução semelhante perante o Município do Recife, com o objetivo de fechamento, utilização e vigilância exclusiva das vias públicas, áreas verdes, praças e áreas públicas do loteamento denominado Alphaville Francisco Brennand na parte localizada no Município do Recife.

A consulta foi submetida à Procuradoria-Geral do Município do Recife e foi objeto do Parecer NUMA nº 024/2012, lavrado pela autora da presente tese, no qual ficou consignado que deveria ser indeferido o pedido formulado, com fundamento no art. 8º da Lei Municipal nº 16.286/1997 e no art. 78 da Lei Orgânica do Município do Recife.

O empreendimento em questão foi aprovado à época na forma de loteamento que tem sua definição legal na Lei Federal nº 6.766/1979 e não como condomínio horizontal, nos termos

da Lei Federal nº 4.591/1964, no qual as vias e áreas internas não são bens públicos, mas pertencem aos condomínios na forma de fração ideal, diferentemente do loteamento que a partir do seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios e outras equipamentos urbanos públicos, constantes do projeto e do memorial descritivo, passam a integrar o domínio do Município, na categoria de bem de uso comum do povo (art. 22 da Lei Federal nº 6.766/1979) e assim essas vias de acesso e demais áreas não privativas do loteamento devem estar abertas a todas as pessoas moradoras ou não do loteamento, por serem de propriedade pública e constituírem bem público de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, I).

O requerimento pretendia dar um uso privativo aos bens públicos constituídos por vias de circulação, áreas verdes, praças e todas as áreas públicas do loteamento, transformando o loteamento em “loteamento fechado” o que não tem previsão legal na legislação do Município do Recife.

Conforme afirma Melhim Namem Chalhub (2009, p. 77), em relação ao loteamento fechado:

Essa prática gera tensão entre o processo de planejamento, essencial para o equilíbrio das funções da cidade, e a premente demanda social por segurança e melhores serviços.

O fechamento sem autorização da administração municipal é ilegal, pois importa arbitrária apropriação, por particulares, de bens de domínio público, de uso comum do povo.

Mas, além do aspecto puramente legal, a apropriação de áreas públicas sem observância de critério definido por lei municipal pode dar causa a disfunção dinâmica da cidade, criando ou intensificando o problema de circulação, agredindo o ambiente ou privando os cidadãos de bens ou serviços que poderiam estar localizados nesses loteamentos arbitrariamente fechado.

Entretanto, dada a disseminação dessa prática, algumas administrações municipais, talvez visando mitigar seus efeitos ou convalidar a situação, passaram a disciplinar, mediante legislação, o uso privado dessas áreas, a título precário, facultando aos moradores o controle do acesso ao loteamento e exonerando o Poder Público do custeio dos serviços de limpeza e conservação.

A possibilidade de “fechamento” do loteamento, desde que haja previsão legal, é defendida por Lúcia Valle Figueiredo (2005, p. 113):

O loteamento, uma vez inscrito no Registro de Imóveis, torna-se irreversível no sentido de que somente em situações excepcionais poderá ser desfeito. Ainda que, na hora da inscrição, não houvesse lei municipal autorizatória de loteamento fechado, se posteriormente for editada. Creio que, na verdade, haveria autêntica permissão de uso com a autorização de fechamento do

loteamento, inclusive exigindo que as medidas, preconizadas em lei sejam implementadas. Todavia, não poderá haver impedimento de acesso a outras áreas públicas, como, p. ex., loteamentos fechados, os quais devem necessariamente ser proibidos, por impedirem acesso a bem de uso comum do povo, como o mar.

Assim, a situação dos proprietários, em loteamentos fechados, concretiza-se com a permissão de uso concedida, e, como assinalado, se não houver qualquer argüição de inconstitucionalidade da lei autorizativa. Não há que se falar em inconstitucionalidade.

Destaque-se que o cerne da questão, que vem sendo focalizada pelos autores populares ou nas ações civis públicas, que contestam ditos loteamentos, é no sentido de não terem os Municípios competência para modificar a destinação dos bens incorporados a seu patrimônio por força do art. 22 da Lei 6.766/1979.

No entanto, no Município do Recife não há lei permitindo o loteamento fechado, ao contrário, existe impeditivo legal para se conceder o uso privativo de área superior a 6,25 ha (Lei Municipal nº 16.286/1997, art. 8º) já que a lei exige expressamente o parcelamento do solo na modalidade loteamento, ou seja, com suas áreas comuns abertas a todos e admitir o fechamento do loteamento implicaria modificar os termos de sua aprovação e configuraria modificação à destinação dos bens incorporados ao patrimônio do Município, ferindo o disposto na legislação municipal.

Aliás, a questão dos loteamentos fechados ultrapassa os problemas urbanísticos que deles podem advir, representa uma verdadeira segregação que dependendo do contexto não dialoga com a cidade real. Como observa Bauman (2009, p. 39-40) a segregação apresenta-se na maioria das metrópoles com a promessa de segurança, pois:

Como bem sabemos, as cercas têm dois lados. Dividem um espaço antes uniforme em “dentro” e “fora”, mas o que é dentro para quem está de um lado da cerca é “fora” para quem está do outro. Os moradores dos condomínios mantêm-se fora da desconcertante, perturbadora e vagamente ameaçadora – por ser turbulenta e confusa – vida urbana, para se colocarem “dentro” de um oásis de tranquilidade e segurança. Contudo, justamente por isso, mantêm todos fora dos lugares decentes e seguros, e estão absolutamente decididos a conservar e defender com unhas e dentes esse padrão; tratam de manter os outros nas mesmas ruas desoladas que pretendem deixar do lado de fora, sem ligar para o preço que isso tem. A cerca separa o “gueto voluntário” dos arrogantes dos muitos condenados a nada ver.

A promessa dos muros de garantir segurança não ocorre na medida em que a cidade não se conecta, inviabiliza o caminhar nas ruas e a vigilância decorrente do grande número de transeuntes. Na verdade, como diz Bauman “a incerteza do futuro, a fragilidade da posição social e a insegurança da existência – que sempre e em toda parte acompanham a vida da modernidade líquida, mas tem raízes remotas e escapam ao controle dos indivíduos”, levam a

situações que sob o pretexto de garantia da segurança pessoal ocorre uma verdadeira “segregação-exclusão” que levam – é inevitável – a guerras urbanas (2009, p. 41).

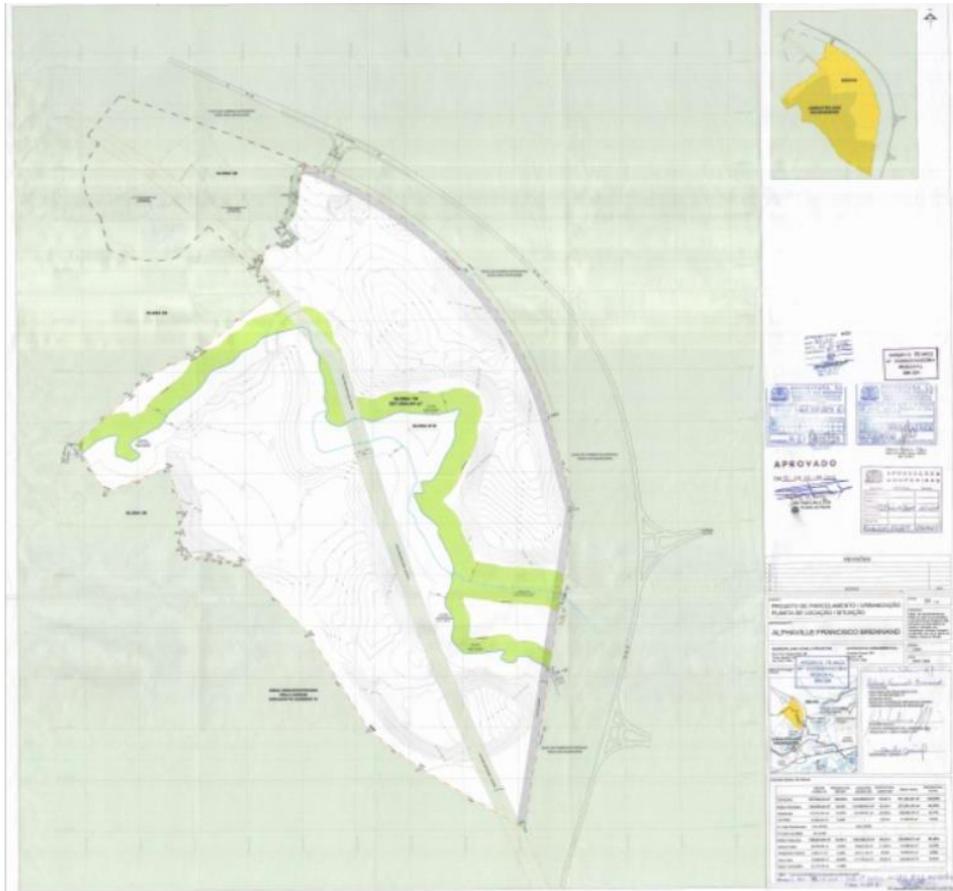
A opção por limitar a possibilidade de loteamentos fechados tem também o condão de transformar a cidade numa cidade conectada e mais dinâmica, com ruas ocupadas e conseqüentemente mais seguras, especialmente naquelas áreas que não tem característica rural. Portanto, nessas áreas, viver “entre muros” apenas gera uma falsa sensação de segurança para os seus moradores que acabam sendo prisioneiros e não vivem a cidade.

Com a edição da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017) surge a figura jurídica do “loteamento de acesso controlado”, pois o art.78 dessa lei acrescenta ao art.2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979) o § 8º e trata essa modalidade de loteamento como sendo aquela “cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.”

Nessa modalidade de loteamento não há concessão ou permissão de uso privativo das praças, ruas, espaços livres e outros logradouros públicos por parte da municipalidade, como ocorre nos Municípios que admitem o loteamento fechado, pois no loteamento de acesso controlado não há o uso privativo dos bens públicos por parte dos moradores já que o próprio dispositivo legal veda o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, estabelecendo apenas que esteja devidamente identificados ou cadastrados.

No caso em análise, o loteamento encontra-se na divisa de Municípios, foi anterior a Lei nº 13.465/2017, portanto trata-se de loteamento fechado e não de loteamento de acesso controlado e apresentou a anuência prévia do ente metropolitano, como demonstra a planta registrada na Prefeitura da Cidade do Recife (Figura 5).

Figura 5 – Localização da Linha Limite entre os Municípios do Recife e do Jaboatão dos Guararapes no Alphaville Francisco Brennand



Fonte. Planta do Arquivo da Prefeitura da Cidade do Recife.

Considerando que nesse caso o loteamento está localizado no limite de Municípios integrantes da região metropolitana, inclusive teve anuência prévia da entidade metropolitana competente, também seria necessário esse olhar numa escala metropolitana, não apenas no tocante ao parcelamento do solo, mas também sobre os usos no local, incluindo o uso privativo de áreas públicas e conseqüentemente o fechamento do loteamento a fim de evitar posturas diferentes entre os Municípios onde o loteamento encontra-se localizado.

3.4.2 Uso e ocupação do solo em áreas limítrofes de Municípios Metropolitanos para condomínios fechados, condomínios de lotes ou conjuntos habitacionais

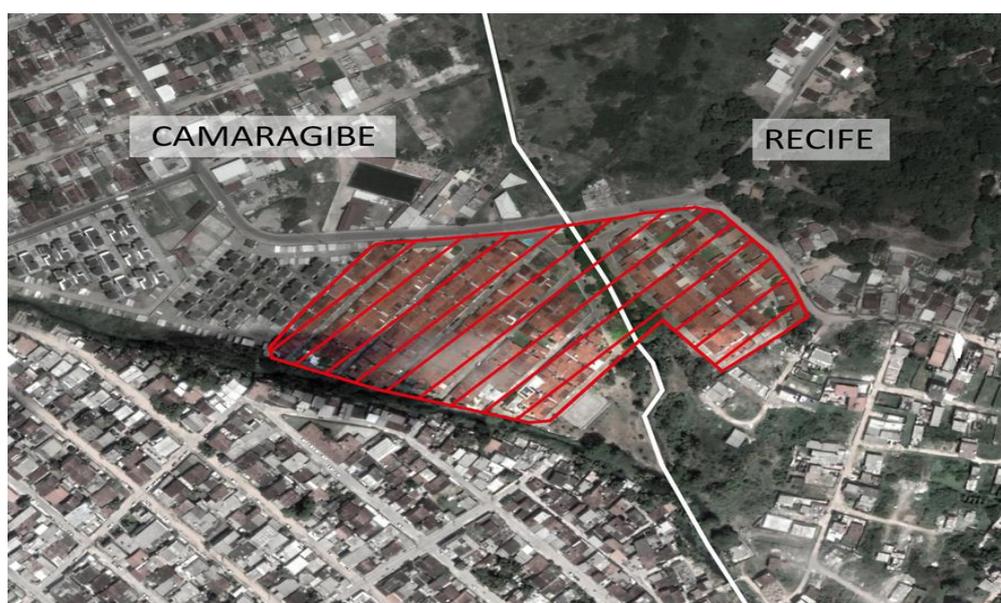
A Lei do Estado de Pernambuco nº 9.990, de 13 de janeiro de 1987, no seu art. 50 dispõe que “além do cumprimento da legislação específica, os assentamentos habitacionais na forma de condomínios e de conjuntos habitacionais ficam sujeitos às exigências urbanísticas contidas

na presente Lei, no que lhes for aplicável”. Porém, o dispositivo legal é vago e não existe uma gestão metropolitana clara para essas áreas, como será verificado no caso a seguir relatado.

O Condomínio Parque Residencial Camaragibe foi licenciado pelo Município de Camaragibe e dividido em três etapas de números I, II e III. O Condomínio I foi construído e recebeu habite-se do Município de Camaragibe. Quando se iniciou a construção das etapas II e III a fiscalização da área de controle urbano do Município do Recife verificou que a construção estava ocorrendo no território do Município do Recife, em razão disso autuou o empreendimento por construção irregular e embargou a obra através do Ato de Poder de Polícia nº 07572287707 com fundamento na ausência de alvará de construção expedido pelo Município do Recife que seria imprescindível, uma vez que a obra iniciada estava localizada na Rua Vereador Petrus Câmara, bairro de Sítio dos Pintos Recife (Figuras 6 e 7).

A JB Andrade Incorporações e Construções Ltda, responsável pelo condomínio, propôs em dezembro de 2007, ação judicial ordinária com pedido de antecipação de tutela contra o Município do Recife e o Município de Camaragibe, para reconhecer que a gleba onde estava sendo realizada a obra se localizava no Município de Camaragibe e suspender o embargo administrativo da obra imposto pelo Município do Recife, processo protocolado na 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca do Recife, sob o nº 0072860-07.2007.8.17.2001.

Figura 6 – Contextualização do Estudo de Caso 2: Condomínio Parque Residencial Camaragibe



Fonte: Malha Municipal do Brasil, IBGE, 2013 com sobreposição no Google Earth, 2020.
Adaptado pela autora com apoio de Maria Augusta Rodrigues de Holanda.

Figura 7 – Imagem do Condomínio Parque Residencial Camaragibe



Fonte: site www.expoimovel.com.

Na petição inicial o autor alega que a gleba onde estava sendo realizada a obra se situava no Município de Camaragibe e que foi devidamente licenciada por aquele Município, além de argumentar que o projeto foi submetido a FIDEM – Fundação de Desenvolvimento Municipal, órgão estadual responsável pela questão metropolitana, não se opôs à obra do Condomínio I, já que o Condomínio estava dividido em três etapas, I, II e III.

De fato, a Prefeitura de Camaragibe submeteu o projeto do Condomínio I à análise da FIDEM e por meio do Ofício DME/DIUS nº 038/2001, de 22 de março de 2001, expressou a seguinte posição:

A esse respeito, informamos que, considerando o fato de que os condomínios acima mencionados encontram-se já, aprovados por esse Município, de conformidade com a Lei Municipal nº 032/97, que dispõe de normas específicas para condomínios, e alguns deles registrados em cartório, conforme informação dos interessados, a nossa análise se limitou apenas à questão de Interferências de Planos e Projetos de Interesse Metropolitano, pelo que atestamos não haver, para as referidas áreas, interferências específicas, e portanto não cabendo o exame e a Anuência Prévia por parte da FIDEM. Vale ressaltar que, embora esse Município disponha de Lei com regras próprias para Condomínios, torna-se necessário a consulta e a concessão de Anuência Prévia por parte da FIDEM, aos novos projetos com o objetivo de

analisar os aspectos de abrangência metropolitana (sistema viário, faixas *non aedificandi* e áreas de preservação, planos e projetos de interesse metropolitano etc.) em atendimento ao explicitado no Art. 50 – Parágrafo único da Lei Estadual de Parcelamento do Solo Urbano nº 9990/87, e ainda conforme determinação de nossa Assessoria Jurídica.

Ocorre que durante o processo judicial foi realizada prova pericial e o Laudo Pericial concluiu que as etapas II e III do Condomínio estavam localizadas no Município do Recife, inclusive anexou certidão da própria FIDEM, reconhecendo que 4% (quatro por cento) do condomínio em questão situa-se em Camaragibe e 96%, encontra-se em Recife e em razão disso ao final a ação proposta foi julgada improcedente.

Esse é um exemplo claro de que não existe uma gestão metropolitana para essas áreas limítrofes, tanto que o próprio órgão de análise à época não procedeu a verificação de localização do condomínio e nem o impacto metropolitano pelo simples fato do condomínio já ter sido aprovado pelo Município de Camaragibe e depois esse mesmo órgão certifica que a maior parte do condomínio está localizado no Município do Recife e poderia sim com sua implantação ter impacto metropolitano, nos aspectos que devem estar sujeitos à análise metropolitana, como por exemplo, sistema viário, faixas *non aedificandi* e área de preservação, planos e projetos de interesse metropolitano.

A construção de condomínios interessa ao Município em que se localiza, em especial pela questão tributária, pois aumentará a arrecadação de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e existirá o pagamento de ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) para transferência do terreno do proprietário para os adquirentes das unidades. No caso, considerando a localização indicada na escritura pública, foi muito mais fácil para o Município de Camaragibe proceder a análise sem qualquer questionamento e tal atitude foi corroborada com o ofício da FIDEM à época que se eximiu de qualquer análise. No entanto, pelo fato de o condomínio se localizar no limite dos Municípios de Camaragibe e Recife, a análise não deveria ter sido local, mas sim metropolitana, devendo envolver os Municípios de Camaragibe e do Recife, bem como o órgão metropolitano responsável.

3.4.3 Uso e ocupação do solo em Corredor de Transporte Metropolitano

O caso a seguir relatado configura-se numa situação em que se pretende construir um empreendimento de impacto em área limítrofe dos Municípios de Recife e Camaragibe.

Os empreendimentos de impacto são aqueles que pelo tipo de atividade ou por sua dimensão trazem impactos para a cidade e seus habitantes, para esse tipo de empreendimento o Estatuto da Indica que deve ser realizado o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV “de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”.

Esse tipo de estudo não se confunde com o Estudo de Impacto Ambiental previsto no art. 225, § 1º, IV da Constituição Federal, apesar de ser inspirado no mesmo. O adensamento das áreas urbanas pode trazer efeitos positivos e negativos que precisam ser analisados para verificação da viabilidade de determinados empreendimentos e, tratando-se de meio ambiente urbano, incide a proteção de normas ambientais e de normas urbanísticas, por tal razão a relevância da realização do Estudo de Impactos de Vizinhança e do Estudo de Impacto Ambiental.

O Estudo de Impacto Ambiental tem sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 6.803, 02 de julho de 1980 (BRASIL, 1980), que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente e foi elevado à categoria constitucional com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), art. 225, § 1º, IV, que o exige para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, é portanto um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente.

Como ensina Paulo de Leme Machado (MACHADO, 2001, p. 201):

[...] As verificações e análises do Estudo de Impacto Ambiental terminam por um juízo de valor, ou seja, a avaliação favorável ou desfavorável ao projeto. Não se admite um Estudo de Impacto Ambiental que se abstenha de emitir a avaliação do projeto.

[...] “A função do procedimento de avaliação não é influenciar as decisões administrativas sistematicamente a favor das considerações ambientais, em detrimento de vantagens econômicas e sociais suscetíveis de advirem de um projeto”. O objetivo é dar “às Administrações Públicas uma base séria de informação, de modo a poder pesar os interesses em jogo, quando da tomada de decisão, inclusive aqueles do ambiente, tendo em vista uma finalidade superior”, como acentua J.F. Chambault”.

Não obstante a importância do Estudo de Impacto Ambiental também em projetos na área urbana, o Estatuto da Cidade inseriu a exigência da realização de Estudo de Impacto de Vizinhança que será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades e para sua elaboração são analisadas questões como adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração

de emprego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O Município de São Paulo, antes mesmo da promulgação do Estatuto da Cidade, em 1994, “determinou a obrigatoriedade do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), nos termos do Decreto nº 34.713, alterado pelo Decreto nº 36.613, de 6.12.1996, para alguns empreendimentos” e com a promulgação do Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança é alçado à categoria de instrumento da política urbana, sendo essa a sua natureza jurídica (SANT’ANNA, 2007, p. 153 e 157).

Como instrumento da política urbana, o Estudo de Impacto Ambiental (EIV) tem como objetivo “conciliar interesses geralmente conflitantes, que são, de um lado, o interesse na realização de construções e, de outro, o interesse daqueles que, por sua proximidade, são suscetíveis de sofrer os efeitos daquelas” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 310).

O Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança não se confundem, apesar de guardarem objetivos e aspectos semelhantes. O Estatuto da Cidade é claro no art. 38 ao que “a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”, mas tal dispositivo não veda que um estudo possa servir como base para o outro.

Outro aspecto importante de distinção é que o Estudo de Impacto Ambiental é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentado no âmbito federal, conforme disposto na Resolução nº 001/86 (BRASIL, 1986) e nº 237/97 (BRASIL, 1997) do CONAMA e o Estudo de Impacto de Vizinhança, é Instrumento da Política urbana que será regulamentado e detalhado quanto a sua obrigatoriedade e critérios para elaboração por lei municipal específica, nos termos dos arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) não pode ser considerado um simples requisito para o licenciamento de empreendimentos de impacto, mas está na sua origem a característica de instrumento voltado para o planejamento e o desenvolvimento urbano e se bem utilizado pode viabilizar a efetivação da função social da cidade, pois na sua elaboração e análise devem ser observados se o empreendimento pretendido guarda relação com os objetivos da política urbana municipal.

O EIV não tem por objetivo inviabilizar os grandes empreendimentos, mas verificar os aspectos negativos que poderão ser mitigados e os aspectos positivos que poderão ser

potencializados, tudo levando em consideração a relação da edificação, com o espaço público, a paisagem e a infraestrutura existente.

A aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança deverá assegurar a ouvida da população para concretizar a gestão democrática da cidade, promovendo o debate com base em estudos técnicos entre os interessados (sociedade e empreendedor) mediado pelo Poder Público, a quem compete a condução de todo o processo de licenciamento e de aplicação dos instrumentos de planejamento urbano.

Além desse aspecto, como um EIV bem elaborado é possível se indicar de forma precisa quais as medidas mitigadoras, para mitigar os impactos negativos e quais as medidas potencializadoras, que poderão enfatizar os aspectos positivos do empreendimento.

No âmbito do Município do Recife o Decreto nº 27.529/2013 (PERNAMBUCO, 2013), dispõe no seu art. 1º:

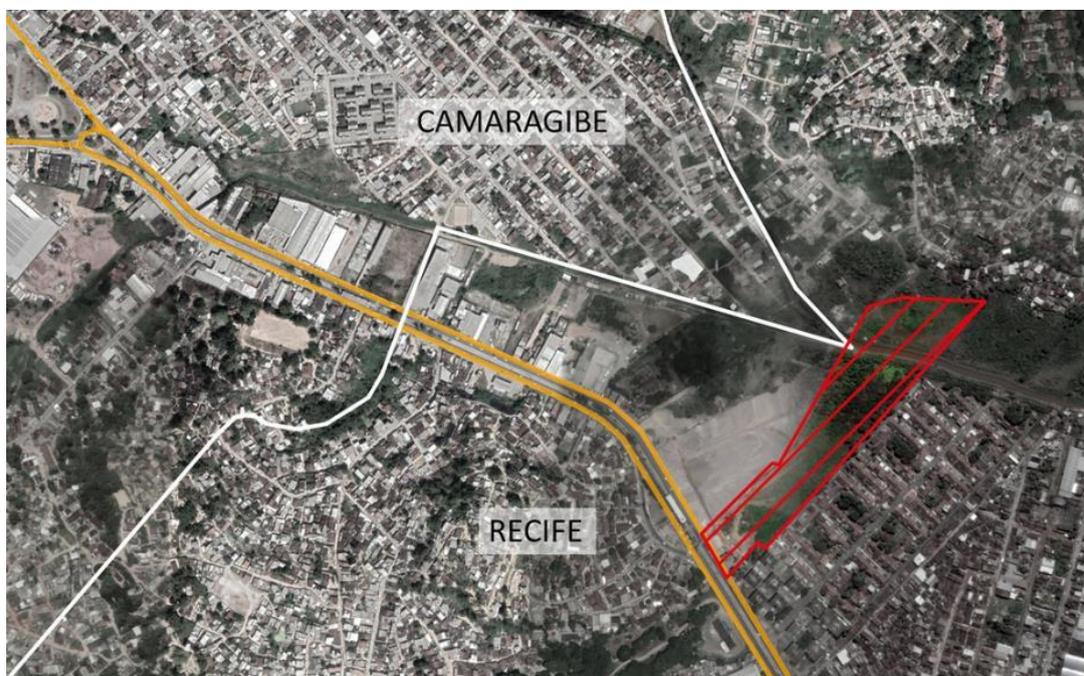
Art. 1º Fica instituída a Orientação Prévia para Empreendimentos de Impacto (OPEI), que consiste na formulação de diretrizes urbanísticas integradas, por parte do Poder Público Municipal, com fins de orientar os empreendedores no processo de elaboração de projetos para Empreendimentos públicos e privados de Impacto no território do Recife.

Parágrafo único. A Orientação Prévia para Empreendimentos de Impacto (OPEI) será fundamentada na análise integrada dos seguintes aspectos urbanos:

- I – uso e ocupação do solo no contexto urbano;
- II – mobilidade e acessibilidade;
- III – áreas de interesse social e equipamentos públicos;
- IV – ambiente cultural, natural e construído;
- V – infraestrutura urbana e ambiental.

Portanto, antes do Estudo de Impacto de Vizinhança é elaborada a Orientação Prévia para Empreendimentos de Impacto de Vizinhança (OPEI); o caso a ser apresentado é exatamente de um possível empreendimento de impacto que foi analisado para efeito de orientação prévia e que possui a seguinte localização (Figura 8).

Figura 8 – Contextualização do Estudo de Caso 3: Empreendimento em Corredor de Transporte Metropolitano



Fonte: Malha Municipal do Brasil, IBGE, 2013 com sobreposição no Google Earth.
Adaptado pela autora com apoio de Maria Augusta Rodrigues de Holanda.

O empreendimento, cujas edificações são dispostas conforme demonstra a Figura 8, localizar-se-á em corredor de transporte metropolitano, pois pelo Anexo 7 da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (PERNAMBUCO, 1996) são classificadas as vias consideradas corredores de transporte metropolitano e entre elas está a Avenida Caxangá, o empreendimento objeto do presente exemplo está localizado na continuação dessa via, em área próxima ao Município de Camaragibe.

O empreendimento denominado Residencial Spazio Praia do Pontal, da MRV MD Caxangá Incorporações foi objeto da Orientação Prévia de Impacto (OPEI), processo nº 07.01693.7.17 elaborado pelo Município do Recife com base no Decreto nº 27.529/2013 (PERNAMBUCO, 2013), pois nos termos do art. 3º desse decreto “a análise dos projetos de Empreendimentos de Impacto deverá, obrigatoriamente, ser precedida de Orientação Prévia para Empreendimentos de Impacto – OPEI” (Figura 8).

Figura 9 – Disposição das edificações do Empreendimento em Corredor de Transporte Metropolitano



Fonte: OPEI_Processo nº 07.01693.7.17.

O item 5 do OPEI analisa a questão da mobilidade e acessibilidade ao empreendimento e quanto à mobilidade fica claro que o empreendimento está situado na Joaquim Ribeiro, continuação da Avenida Caxangá que faz parte do corredor de transporte denominado Leste-Oeste, fazendo a ligação do Município de Camaragibe com o centro do Recife. A ligação do empreendimento com o centro do Recife irá acontecer pela Avenida Caxangá e o único acesso para se fazer o retorno de veículos que saiam do empreendimento e queiram seguir para o centro do Recife é através de retorno existente já no Município de Camaragibe, o que irá impactar fora das bordas do território de Recife.

O OPEI também registra que o empreendimento irá alterar a dinâmica do seu entorno, com aumento de número de veículos acessando a área e isso deve ser levado em conta na elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, no entanto o referido estudo ocorre com o olhar voltado para o local onde o empreendimento está sendo inserido, delimitado pelo território municipal e não extrapola os seus limites, tanto que as medidas mitigadoras e potencializadoras porventura exigidas terão que ser implementadas no Município do Recife.

Ainda não existem mecanismos implementados para que em caso como esse ocorra uma análise metropolitana e não local, até porque esse tipo de empreendimento pode gerar

repercussão, especialmente no que diz respeito à mobilidade urbana em área que extrapole os limites territoriais do Município em que está localizado.

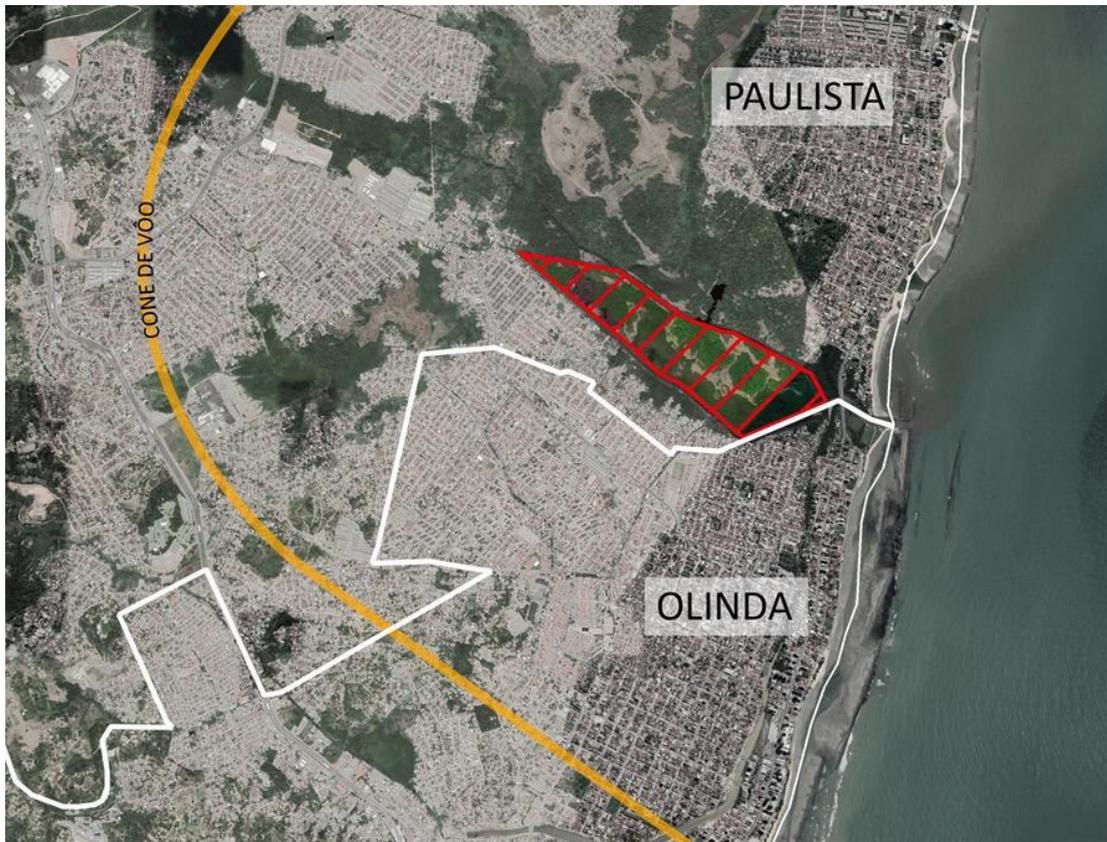
Caso se efetivasse essa análise metropolitana, como se trata de empreendimento de impacto, poderia inclusive as medidas mitigadoras e as potencializadoras do impacto serem executadas no Município vizinho, o que hoje não é possível já que o empreendimento de impacto é analisado localmente.

3.4.4 Uso e ocupação do solo em Município que impõe limitações administrativas não prevista no Município Limítrofe

Conforme reportagem do Jornal *Folha de Pernambuco* e divulgada no site www.aeppepb.org, o Aeroclube de Pernambuco foi fundado em 1940 e funcionou até 2013 no bairro do Pina, Zona Sul do Recife, mas foi retirado do local para a construção da Via Mangue e o destino do novo aeroclube seria uma área de 96 hectares, na área conhecida como Parque do Janga, no Município de Paulista, Litoral Norte do Estado (Figura 9).

O local escolhido estará sujeito ao cone de voo definido pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo do governo federal, por meio de Planos de Zona de Proteção de Aeródromo, os quais impõe limitação de altura para os prédios situados nesse cone de voo e pela localização escolhida pelo Aeroclube a limitação de altura dos prédios inseridos no cone de voo não irá atingir apenas o Município de Paulista, onde o Aeroclube de Pernambuco pretende se instalar, mas também a orla do Município de Olinda que se encontra em área vizinha.

Figura 10 – Contextualização do Estudo de Caso 4: Novo Aeroclube de Pernambuco



Fonte: Malha Municipal do Brasil, IBGE, 2013 com sobreposição no Google Earth, 2020.
Adaptado pela autora com apoio de Maria Augusta Rodrigues de Holanda.

Apesar de o Município de Paulista, conforme a reportagem (Figura 10), ter de alguma forma intermediado a negociação da compra do terreno e submetido o licenciamento ambiental à análise da CPRH – Agência Estadual de Meio Ambiente, está claro nesse caso que não se trata apenas de uma questão ambiental, mas sim de regras de uso e ocupação do solo que extrapola o Município onde localizar-se-á o empreendimento, transmutando a questão de interesse local de Paulista para um interesse comum, assim o uso e a ocupação do solo dessa área precisaria de uma análise metropolitana e não apenas local.

O aeroclube apresentou junto a DECEA (Departamento de Controle do Espaço Aéreo) o pedido de autorização para funcionamento do Aeródromo Aeroclube de Pernambuco no Município de Paulista-PE, Processo nº 67614.900935/2017-05, com a aprovação do Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA).

Figura 11 – Reportagem sobre o Novo Aeroclube de Pernambuco



Fonte: <http://aeppepb.org.br/>.

Em 14 de dezembro de 2018 foi publicada no *Diário Oficial da União* a Portaria DECEA nº 822/ICA, que aprova o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA) para o Aeródromo Aeroclube de Pernambuco, estabelecendo no seu art. 1º o seguinte:

Art. 1º Aprovar o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo (PBZPA) para o Aeródromo AEROCULUBE DE PERNAMBUCO, situado no Município de Paulista, no Estado de Pernambuco – PE, que estabelece as restrições impostas ao aproveitamento das propriedades localizadas dentro dos limites laterais das superfícies limitadoras de obstáculos neles definidas, de acordo com o Código Brasileiro de Aeronáutica, aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Portaria no 957/GC3, de 9 de julho de 2015.

§ 1º Este Plano impõe restrições aos novos objetos ou extensões de objetos, bem como aos objetos existentes nos Municípios de Paulista – PE e Olinda – PE, que estejam localizados dentro dos limites laterais das superfícies limitadoras de obstáculos.

§ 2º As restrições impostas por este Plano foram determinadas a partir das informações constantes do processo nº 67614.900935/2017-05.

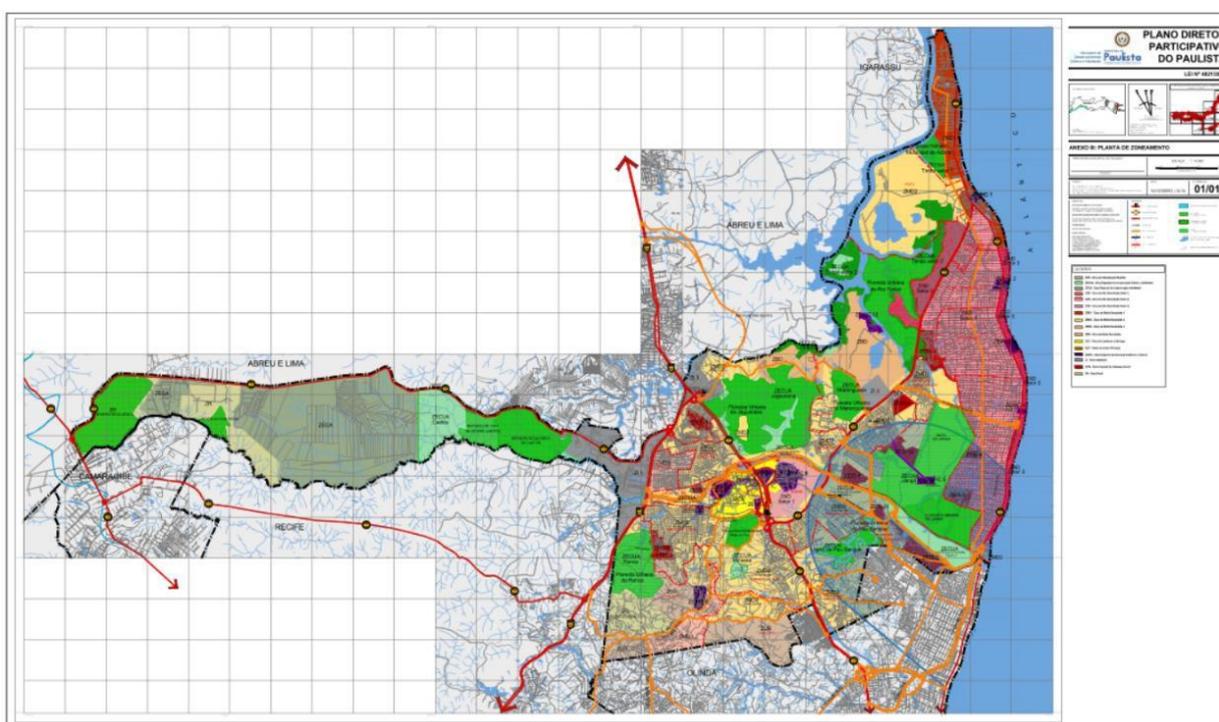
§ 3º As características técnicas do Plano aprovado por esta Portaria estão disponibilizadas no Portal AGA, na página eletrônica do DECEA, na rede mundial de computadores (www.decea.gov.br/aga).

Observa-se no § 1º que as restrições se aplicam tanto ao Município de Paulista quanto ao Município de Olinda. A atividade exercida num aeródromo impacta não apenas o local em

que está sendo instalado, mas todo seu entorno, especialmente porque nos processos de aterrissagem e decolagem são necessários procedimentos no espaço aéreo vizinho ao seu local de funcionamento e para garantir operações aéreas seguras na área a legislação exige a aprovação de planos específicos para cada tipo de navegação aérea.

O Plano Diretor de Paulista de 2018, mesmo não havendo qualquer licenciamento para o aeródromo em questão, estabeleceu as restrições de cone de voo no seu mapa, como se vê da área pontilhada de azul (Figura 12).

Figura 12 – Zoneamento do Plano Diretor de Paulista-PE, 2018



Fonte: Plano Diretor de Paulista.

A atividade exercida num aeródromo impacta não apenas o local em que está sendo instalado, mas todo seu entorno, especialmente porque nos processos de aterrissagem e decolagem são necessários procedimentos no espaço aéreo vizinho ao seu local de funcionamento e para garantir operações aéreas seguras na área a legislação exige a aprovação de planos específicos para cada tipo de navegação aérea

No caso do aeródromo é exigido o Plano Básico de Zona de Proteção de Aeródromo, previsto no art. 44 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica e que estabelece no seu § 4º que “as Administrações Públicas deverão

compatibilizar o zoneamento do uso do solo, nas áreas vizinhas aos aeródromos, às restrições especiais, constantes dos Planos Básicos e Específicos”.

Na hipótese de licenciamento do aeródromo, não obstante sua localização em Paulista, resta claro que os seus impactos incidirão sobre Paulista e Olinda, especialmente em razão do cone de voo que limita a altura das edificações. Essa realidade demanda uma atuação conjunta dos dois Municípios para que não configure uma atuação indevida do Município de Paulista sobre o território e as normas de edificação do Município de Olinda.

3.5 NECESSIDADE DE TRATAMENTO METROPOLITANO PARA QUESTÕES DE REGULACÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPACÃO DO SOLO

Por tudo que foi abordado até o presente momento, está claro que o estúdio da questão metropolitana não pode se furtar ao debate de em que circunstâncias a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo necessitam de cooperação metropolitana para a solução de conflitos, havendo uma mudança de escala de local para metropolitana, especialmente porque nessa temática há uma verdadeira disputa entre Municípios, bem como pelo setor privado, especialmente no que se refere à localização dos empreendimentos já que:

O uso do solo urbano será disputado pelos vários seguimentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos. Esses conflitos serão orientados pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida. Portanto, a localização de uma atividade só poderá ser entendida no contexto do espaço urbano como um todo, na articulação da situação relativa dos lugares. Tal articulação expressar-se-á na desigualdade e heterogeneidade da paisagem urbana (CARLOS, 2018, p. 46-47).

Com os exemplos, detalhados no item anterior, fica claro que existem conflitos quanto à regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano e que na realidade da Região Metropolitana do Recife é frágil o tratamento das funções públicas de interesse comum, pois:

Observa-se indiscutivelmente a ausência de coordenação e gestão das funções públicas de interesse comum na RM do Recife, a despeito da presença do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM), secretariado pela Agência Condepe/Fidem, órgão articulador intergovernamental do planejamento do estado. (LUBAMBO *et al.*, 2014, p. 138)

Isso se aplica ao parcelamento, ao uso e a ocupação do solo, apesar de na questão da análise de parcelamentos do solo haver uma atuação mais efetiva da entidade metropolitana.

Essa falta de articulação no trato das funções públicas de interesse comum, não é uma realidade apenas da Região Metropolitana do Recife, como registrado em estudo coordenado do IPEA, as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) não tem um tratamento adequado:

São poucos os planos e órgãos metropolitanos responsáveis pela gestão e controle das FPICs. Quando existem, são raros os planos que preveem recursos para infraestrutura, gestão e planejamento integrado das funções públicas. Mais frequentes são as ocorrências de recursos destinados pelo orçamento estadual. Os planos municipais setoriais, apesar de mais presentes, raramente trazem diretrizes que apontem soluções integradas para as FPICs entre todos os municípios metropolitanos (COSTA; MARGUTI, 2014, p. 42).

O que se verifica é que nessa matéria a atuação metropolitana ainda é tímida, além disso os Municípios que integram a região metropolitana normalmente possuem arcabouço legal, como Plano Diretor, Lei de uso e ocupação do solo estabelecendo e ainda código de obras e edificações, mas são instrumentos legais aplicáveis ao território do Município e não garantem a integração metropolitana.

É necessário ser instituída uma política pública de desenvolvimento urbano integrado, com atuação compartilhada dos Municípios e do Estado e caso necessário com a participação da própria União, efetivando a governança interfederativa preconizada pelo Estatuto da Metrópole.

A essência da função pública de interesse comum é de que a solução para matérias situadas nessa esfera exige uma atuação conjunta por ultrapassarem a competência privativa de cada Município e para o desenvolvimento urbano integrado no que diz respeito ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo metropolitano, faz-se necessário que se tenha um bom funcionamento da estrutura administrativa da governança interfederativa ou então serem utilizados instrumentos jurídicos que possibilitem essa atuação compartilhada, como restará demonstrado no próximo capítulo.

4 GOVERNANÇA METROPOLITANA EM MATÉRIA DE REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Após a análise de conflitos existentes nas regiões metropolitanas em relação à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitana, verificou-se que essa temática pode estar inserida nas funções públicas de interesse comum que demandam uma atuação metropolitana.

A gestão metropolitana é um tema árduo, pois envolve a necessidade de pactos entre os entes que integram a região metropolitana para que sejam solucionados problemas comuns e isso nem sempre se apresenta de forma simples, seja porque envolve questões políticas ou pelo fato de se ter a necessidade de elaboração de arranjos institucionais que possam suprir essa demanda; nesse cenário muitas vezes o que se observa é a ausência ou o mau funcionamento de uma governança nessa região.

Necessário compreender o que seja a governança para tratar de funções públicas de interesse comum e como, na realidade brasileira, isso pode ser implementado, posto que muitas vezes não existe uma estrutura administrativa metropolitana de governança ou existe sem o devido funcionamento, o que leva à possibilidade de utilização de instrumentos jurídicos para viabilizar esse trato dos interesses comuns, mesmo sem a existência de um arranjo metropolitano eficiente.

Como assinala Ribeiro (2008, p. 22):

As regiões metropolitanas são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo uma gama ampla de atores e de escalas territoriais de poder. De certa forma, as próprias escalas (local, regional, metropolitana, nacional e internacional) são construções políticas, frutos de processos de negociação entre interesses e segmentos freqüentemente conflitantes. Nesse contexto, o debate sobre os arranjos institucionais para a gestão metropolitana assume novo sentido; de certa forma, não se trata de aplicar uma fórmula única (e cair num chamado fetiche institucional), mas de buscar a melhor forma para a resolução de conflitos, e para a condução do processo de repactuação entre os vários atores e escalas de poder.

É nessa busca da resolução de conflitos que a presente tese propõe a utilização de instrumentos previstos no próprio Estatuto da MetrÓpole, alguns já bem conhecidos, antes mesmo da edição dessa lei, como é o caso dos consÓrcios intermunicipais e que podem

viabilizar uma governança para solução de questões que constituam funções públicas de interesse comum específicas.

A utilização dos instrumentos jurídicos elencados no Estatuto da Metrópole permite uma visão diferente da existente quando da criação das regiões metropolitanas no Brasil, onde as decisões estavam centradas preponderantemente no Estado em conjunto com a União, pois em se tratando das regiões metropolitanas brasileiras o que se observa é que

os últimos trinta anos podem ser divididos em dois períodos distintos em termos de motivação para a ação metropolitana, segundo as fontes de coesão e de sustentabilidades dos atores em movimento. O primeiro período, que se estende do início da década de 1970 a meados de 1980, caracterizou-se como de uma Coerção Simétrica, implementada desde o governo federal. O segundo período, que se formou no cenário da redemocratização da primeira metade da década de 1980 e se estende até praticamente os dias atuais, caracterizou-se como de um Voluntarismo sem Modelo, praticado entre municípios e outros agentes, públicos e privados, interessados na ação metropolitana. (LOPES, 2006, p.143)

O Estatuto da Metrópole constitui um marco legal para esse último período, no entanto, essa “saída legalista é limitada”, uma vez que a busca pelo fortalecimento de “um marco jurídico de possibilidades”, não necessariamente consegue “ampliar a dinâmica em torno do tema metropolitano que, ao fim do cabo, constitui uma questão política” (LOPES, 2006, p. 153).

Sem esquecer dessa questão política que envolve a gestão metropolitana, a partir da demonstração da possibilidade de cooperação pela utilização de instrumentos jurídicos determinados, os Municípios passam a ter um papel de destaque na solução dos conflitos, sem que necessariamente precisem esperar pela existência ou bom funcionamento de uma estrutura de governança a ser implementada pelo Estado, de forma a constituir verdadeira alternativa à governança metropolitana institucionalizada, capaz de atuar no desempenho de funções públicas de interesse comum.

Por certo a utilização de vários desses instrumentos não seria de fácil concretização, pois deve contar com a participação voluntária dos Municípios envolvidos, sendo necessário por vezes a sintonia política das lideranças locais, no entanto, mesmo com esse obstáculo, existe atualmente um arcabouço jurídico que viabiliza essa atuação cooperada dos Municípios, coisa que antes do Estatuto da Metrópole não estava muito claro.

O ideal seria a existência de uma estrutura de governança metropolitana, como prevê o Estatuto da Metrópole e “que contenha em sua estrutura básica instância executiva, instância colegiada, organização pública e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de

contas” (art.8º), formada pelo Estado e pelos Municípios integrantes da região metropolitana. No entanto, os conflitos existentes entre Municípios metropolitanos não podem ficar esperando para serem solucionados apenas quando essa estrutura existir e/ou funcionar bem, tem-se que lançar mão dos instrumentos jurídicos existentes para se atingir a solução de conflitos, com base no pacto federativo existente no Brasil, onde os Municípios são entes autônomos.

Este capítulo inicia com a abordagem teórica do termo governança e os seus vários significados, para em seguida analisar a sua definição legal pelo Estatuto da Metrópole e a necessidade de estrutura administrativa básica de governança, não obstante as dificuldades existentes para sua implementação, com foco na estrutura administrativa de governança da Região Metropolitana do Recife. Por fim são estudados os instrumentos jurídicos possíveis para se atingir o desenvolvimento urbano integrado em matéria de regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano.

4.1 GOVERNANÇA METROPOLITANA: DEFINIÇÃO LEGAL E BALIZAMENTO TEÓRICO

Há registros de que o termo governança tenha sido utilizado pela primeira vez na década de 1970 por Harlan Cleveland, como alternativa à chamada Administração Pública; de forma sempre provocativa o autor fazia a proposição de que “o que as pessoas querem é menos governo e mais governança”, numa perspectiva de que as decisões devem ser construídas de forma plural e com participação (FREDERICKSON, 2004, p. 3).

No entanto, a literatura francesa registra que na França a palavra governança foi utilizada entre os séculos XII e XIV referindo-se à ideia de “governo”, entendida no sentido da arte de governar, e com isso acaba sendo feita uma ligação entre a arte de governar e a ação administrativa do Estado até que a palavra ressurgiria nos anos 1970 na literatura gerencial (PUTSEYS, 2010, p. 214).

Nessa perspectiva, a partir dos anos de 1970 a palavra governança teria sido utilizada num primeiro momento ligada à questão gerencial, relacionando-se com o desenvolvimento de empresas. Num segundo momento as instituições públicas se inspiram nesse modelo gerencial e trazem a palavra governança para o seu contexto, utilizando-a no sentido de melhora à atuação governamental, como mais eficiência e, por fim, em um terceiro momento, é empregada para determinar a atuação menos unilateral do Estado, o Poder Público deveria adotar um modelo

consensual, com a participação de diversos atores, decisões construídas de forma democrática, aplicando-se a ideia de democracia participativa (PUTSEYS, 2010, p. 2016).

O termo foi utilizado pelo Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, apontando a definição geral de governança como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. De forma mais precisa pode-se dizer que “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um País visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (WORLD BANK, 1992, p. 8) .

Ainda na década de 1990, com a implementação no Brasil da chamada Reforma Administrativa, conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, que culminou com a edição da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1998), o termo governança surge com ênfase na emenda que refletiria a busca pelo Estado eficiente, ou seja, o tema passa a ter ligação com o que seria uma gestão pública eficiente, pauta das discussões à época.

Na descrição dos problemas a serem tratados pela Reforma do Estado, a governança é um dos pontos abordados quando se fala de recuperação da governança, entendida como a “capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo” (PEREIRA, 1997, p. 7) e aqui governança pública tem um significado muito peculiar “recuperação da capacidade administrativa e financeira do governo e recuperação da efetividade das políticas públicas como meio para que o cidadão usufrua seus direitos” (BIZELLI, 2007, p. 4).

Outro sentido para governança seria o arranjo institucional entre vários atores que se articulam e se relacionam também com a sociedade, pois:

Deve-se às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*). Até que ponto trata-se de um novo conceito para regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado, mercado e sociedade? É particularmente desafiador responder em termos científicos a essa pergunta. O entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria tratar-se de um conceito sociologicamente “amorfo”. Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. (KISSLER; HEIDEMANNA, 2015, p. 480).

Como se vê, ao termo governança podem ser atribuídos vários significados, tanto que a palavra governança também pode guardar relação direta com o modo de governar, contrapondo-se ao modo de governar burocrático e gerencial, nesse sentido:

A governança coincide com o modo gerencial em sua rejeição ao governo hierárquico, mas ao contrário dele, não vê no mercado nem nas técnicas empresariais aplicadas à gestão governamental a alternativa para os problemas e desafios sociais, identificando na própria sociedade a solução dos problemas. A tarefa do governo é a de envolver os cidadãos na resolução dos seus próprios problemas, cooperando com eles e melhorando a capacidade coletiva de atuação. A governança também partilha com o modo burocrático a ideia de legalidade, de controle público e da necessidade de procedimentos administrativo, mas atribui grande prioridade aos procedimentos informais de interação cidadã, na qual intervém para mediar e facilitar a cooperação entre os atores e setores da cidadania envolvidos (ESTEVE, 2009, p. 57)

No âmbito das cidades, tendo como abordagem a chamada governança relativa às cidades, Joseph M^a Pascual Esteve aponta no seguinte sentido:

A palavra governança é frequentemente utilizada, de modo pouco preciso, como sinônimo de governabilidade ou de bom governo. Governança é uma nova arte de governar que tem na gestão das interdependências entre os atores seu principal instrumento de governo. A governança gera as relações entre os atores para tomar decisões sobre a cidade e desenvolver projetos complexos com a colaboração interinstitucional, público-privada ou envolvimento dos cidadãos (ESTEVE, 2009, p. 45).

A governança urbana pode ser “entendida como um processo de gestão que supera o âmbito restrito ao Poder Público e que envolve os diversos atores de forma compartilhada”, apresentando-se de maneira horizontal e não hierarquizada, com participação da sociedade, tanto no controle social da destinação dos recursos, quanto nos processos decisórios (ROLNIK; SOMEKH, 2000, p. 89).

Não se pode esquecer que, nesse sentido, no exercício da governança estão presentes diversos atores e que em especial em relação à gestão urbana a governança pode ser compatibilizada “possibilitando uma linha de ação harmonizada com a lógica de interação dos atores envolvidos num processo de gestão urbana compartilhada, no contexto mais abrangente das experiências mundiais. Outras vezes, dessa combinação resultam conflitos e choques de interesse” (LEAL, 2012, p. 67).

Para se atingir a chamada boa governança, também no âmbito metropolitano, é imperiosa a conjugação de responsabilidade, transparência, eficiência e previsibilidade. Diz-se que há responsabilidade quando os governos se tornam responsáveis por sua atuação, desde o

governo local até o nacional, de forma transparente, informando e divulgando as opções exercidas, de modo que fomente a participação de diversos atores no processo decisório, ainda de maneira eficiente no que diz respeito aos melhores procedimentos a serem adotados para o desenvolvimento metropolitano e de maneira previsível, possibilitando que os cidadãos saibam as regras estabelecidas pelo governo. Assim, pode-se concluir que “a transparência, a responsabilidade, a eficiência e a previsibilidade das atividades do Governo afetarão os processos de participação” (FERNANDES; FERNANDES, 1996, p. 94-95).

Em sua tese de Doutorado intitulada *Governança e Território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa*, José Luís Mourato Crespo sistematiza os diversos significados atribuídos à palavra governança da seguinte forma: a governança como sinônimo de estado mínimo; a governança corporativa; a governança como a nova gestão pública; a boa governança; a governança como sistema sócio-cibernético; a governança como a nova economia política; a auto-organizada governança em rede; a escola de pensamento que gira em torno das palavras governança e governo; a governança europeia; a governança baseada em redes de actores; a governança a partir da teoria do regime; a governança metropolitana e a governança local (CRESPO, 2013, p. 34-38).

Das definições apresentadas por Crespo (Idem, p. 37), importante para o presente trabalho transcrever o que esse autor caracteriza como Governança Metropolitana:

A governança metropolitana pode ser caracterizada, em termos simples, como uma abordagem cooperativa das cidades, regiões e metrópoles entre as partes interessadas que podem influenciar as estratégias de desenvolvimento. Essas cooperações podem assumir diferentes formas e, sobretudo, uma reacção necessária para a incompatibilidade entre os desafios metropolitanos, por um lado, e a organização fragmentada política e administrativa, por outro.

Não obstante essa visão cooperativa das cidades na governança metropolitana, observa-se que as relações de poder entre os Municípios e o Estado ficam evidentes nas regiões metropolitanas dificultando o que Lefèvre (2009, p. 299) denomina “territórios políticos metropolitanos” e, mesmo existindo uma grande demanda por políticas públicas metropolitanas, é difícil constatar a cooperação necessária de forma harmônica, pois o Estado por vezes não se esforça “para dar uma base política, administrativa e financeira às metrópoles”, não por desinteresse em relação a esses territórios, mas “por quase sempre vê-los como contrapoderes potenciais à sua autoridade” (Idem, p. 302). Por outro lado, os Municípios integrantes desse território metropolitano ou de regiões metropolitanas, como se denominam

no Brasil, resistem em reconhecer algumas funções públicas como de interesse comum, sob o argumento de que o Município possui autonomia para tratar dos seus interesses locais.

A ideia de governança metropolitana vem para tentar minimizar esses conflitos e parte da ideia de cooperação entre o Estado e os Municípios metropolitanos para solução de conflitos em áreas metropolitanas e quando necessário também com a colaboração da União.

No cenário internacional, os conflitos metropolitanos são solucionados de formas diferentes, pois os países possuem realidades distintas quanto ao governo nas metrópoles, inclusive levando em consideração a realidade jurídica peculiar quanto à autonomia dos entes envolvidos na resolução de problemas ditos metropolitanos.

Nesse contexto, é possível encontrar países que estabelecem uma estrutura metropolitana que se coloca em um patamar superior aos governos municipais, refletindo uma realidade que não está muito ligada à forma democrática de gestão, inclusive com a criação de “município metropolitano” que assume essa posição superior, constituindo uma verdadeira autoridade metropolitana. Outra hipótese para o trato de conflitos no âmbito metropolitano seria “uma unidade administrativa de um nível administrativo superior, com a divisão (ou não) de competências entre essa unidade e os municípios da aglomeração, situação para gerar conflito”. Outras metrópoles como Barcelona e Nova York lançam mão de “mecanismos ou instituições para prestação de serviços ou funções específicas em territórios especialmente definidos” e, por fim, nas chamadas democracias consolidadas verifica-se uma busca pela cooperação entre os Municípios que integram a região, possibilitando uma participação mais efetiva da sociedade, mas também gerando dificuldades na construção de consensos e no tocante ao financiamento em busca da solução dos conflitos (ANDRADE; CLEMENTINO, 2010, p. 247-248). E o que se observa é que

Nesse quadro de dificuldades, emerge um novo conceito que consegue expressar um novo arranjo político institucional adequado para o governo das metrópoles: o conceito de governança. A governança não se confunde com a ideia tradicional de governo. Ela implica novas formas de regulação das relações sociais e políticas, diferentes das existentes no mercado e no Estado (formas usuais de regulação das sociedades capitalistas) (Idem, p. 249)

No Brasil governar as metrópoles apresenta dilemas, tais como a manutenção da autonomia dos Municípios, a participação social nos processos decisórios, o financiamento das estruturas de gestão e a necessidade de equilíbrio de forças políticas, em especial porque nesse sistema jurídico não existe um ente metropolitano, ao lado da União, do Estado, dos Municípios e do Distrito Federal. Nessa realidade a tônica tem de ser a cooperação entre Municípios

integrantes da região metropolitana, o Estado que a instituiu e a União para viabilizar a solução de conflitos e a governança metropolitana se apresenta como um caminho para solucionar conflitos decorrentes de situações que constituam funções públicas de interesse comum.

No contexto brasileiro, a governança demonstra que diferentes atores passam a participar da gestão metropolitana:

De fato, a governança metropolitana envolve novo pacto federativo que redimensiona o papel do município nas decisões sobre o desenvolvimento do território, vertical e horizontalmente. Verticalmente, deve estabelecer linhas de conexão entre municípios da região metropolitana, governos de Estado e a União. Horizontalmente, espera-se diálogos mais profícuos entre os municípios, no sentido de viabilizar projetos comuns e entendimento sobre diretrizes para as funções públicas de interesse comum, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Metrópole (CAMPOS *et al.*, 2016, p.22).

Nas regiões metropolitanas existem problemas urbanos comuns, como, por exemplo, mobilidade, habitação, saneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo que necessitam de políticas públicas integradas, no entanto, o arcabouço jurídico não apresentava de forma clara como dar-se-á a integração dos Municípios para solucionar esses problemas, inclusive com a participação do Estado e da União.

O Estatuto da Metrópole traz uma inovação importante, porque nos seus dispositivos é claro o objetivo de tornar exequível a governança metropolitana, seja quanto às próprias regras de instituição de regiões metropolitanas, seja na definição da governança interfederativa:

Locus em que a comunidade metropolitana se reconhece e se encontra para deliberar sobre os assuntos e questões relativas a essa comunidade. É uma parceira de direito público, pois o conjunto de obrigações é mais amplo, uma vez que as obrigações são perante a comunidade. Os princípios e diretrizes específicas para a governança interfederativa devem ser compreendidos no âmbito desse contexto de parceria, pacto federativo (LONGO FILHO, 2020, p. 118).

O Estatuto da Metrópole traz expressamente menção à governança interfederativa, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam *governança interfederativa* no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos

XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

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

I a III – [...]

IV – *governança interfederativa*: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; (Original sem grifos.)

Esse sentido de governança interfederativa não afasta a necessidade da participação dos diversos atores no processo decisório, pois vários dispositivos legais do próprio Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015 (BRASIL, 2015), asseguram essa participação quando: indicam meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum, como conteúdo a ser tratado nas leis complementares estaduais que instituem as regiões metropolitanas (art. 5º, IV); previsão no art. 6º, V, como princípio da governança a gestão democrática da cidade; 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 como diretriz específica da gestão interfederativa das regiões metropolitanas (art. 7º, V,); previsão de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil na estrutura da governança interfederativa das regiões metropolitanas (art. 8º, II); promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; publicidade quanto aos documentos e informações produzidos no processo de elaboração do plano e na fiscalização de sua aplicação (art. 12, § 2º) (MOREIRA; TOTTI, 2015, p. 1264).

A governança metropolitana, no sentido dado pelo Estatuto da Metrópole está ligada ao “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”, e a interfederatividade diz respeito à busca por uma governança envolvendo os Municípios integrantes da região metropolitana, o Estado e a União, ou seja, todos os entes federativos podem estar envolvidos na governança que se pretende implementar e não se pode deixar de lado a sociedade civil que precisa também participar dessa governança.

Observa-se que o Estatuto da Metrópole ao tratar dos princípios e diretrizes que devem estar contidos na governança interfederativa, no art. 6º, III, impõe que a governança interfederativa deverá respeitar a autonomia dos entes da federação.

O fato de o Estatuto da Metrópole apontar para atuação conjunta dos entes da federação não fere a autonomia municipal, mas tem de se buscar um modelo de governança viável para a

solução de problemas comuns, lembrando que por lei complementar estadual, nos termos do art. 5º do Estatuto da Metrópole e no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, a participação dos Municípios na governança interfederativa é compulsória, ou seja, independentemente de concordância dos Municípios envolvidos, sem que isso fira a autonomia municipal.

Na presente tese ficará claro que o ideal seria a existência de uma estrutura administrativa de governança interfederativa que, inclusive, foi indicada no art. 8º do Estatuto da Metrópole, mas não se pode aguardar o pleno funcionamento dessa estrutura para se atingir o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e, por essa razão, ainda que não exista tal estrutura ou que exista sem o seu pleno funcionamento, podem ser utilizados os instrumentos legais indicados no art. 9º do Estatuto da Metrópole para se conseguir a solução de problemas comuns.

4.2 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DE GOVERNANÇA E AS DIFICULDADES DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

No Brasil não existe um sistema de governo metropolitano, nem a região metropolitana é um ente político, portanto não tem personalidade jurídica e, nesse contexto, a estrutura administrativa de governança metropolitana se afigura importante para o exercício de funções públicas de interesse comum e até mesmo para solução de conflito.

No que diz respeito às questões urbanas, os Municípios, situados nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, na maioria das vezes, têm atuado isoladamente, mas sempre é bom lembrar que apesar de a região metropolitana não ser um ente político

São áreas urbanas que por força da necessidade de sistematização do planejamento das cidades, são definidas como espaços especiais pelas funções que exerce, pelo tamanho de sua população, pela inexistência de limites perceptíveis entre os municípios que ela incorpora, dentre outros critérios definidores. São assim arranjos institucionais próprios do planejamento urbano (CLEMENTINO, 2016, p. 5).

Os Municípios apresentam um protagonismo desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), mas isso não exclui a necessidade de integração dos Municípios de regiões metropolitanas para soluções de problemas que constituírem interesse comum, especialmente no que diz respeito à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, matéria que precisa ser enfrentada, pois, como registra Clementino (Idem, p.10), trata-se de:

Questões estruturais que comprometem as formas convencionais de tratamento da urbanização metropolitana como a seletividade de acesso ao solo, a crescente irregularidade fundiária, a manutenção de uma visão fragmentada do território, a valorização desigual do solo promovida por práticas especulativas muito abusivas, a apropriação privada de investimentos públicos e a expansão urbana desordenada e periférica que compromete cada vez mais os recursos naturais. Assim, as experiências mais recentes não têm produzido diretrizes que integram o desenvolvimento regional e o desenvolvimento urbano.

Essas questões passam a ser de interesse metropolitano e demandam uma estrutura de governança para a atuação nas funções públicas de interesse comum, mas como indica Klink (2009, p. 218), estar-se-ia diante de externalidades espaciais e bens públicos que demandam “uma agenda estratégica em torno de temas de cooperação, ação coletiva e mobilização produtiva de atores públicos e privados” para as questões relacionadas ao parcelamento, o uso e a ocupação do solo.

Existem países, diferentemente do Brasil, que têm previsão de ente ou autoridade metropolitana e, nesse contexto, facilita a repartição de competência para determinar o que é efetivamente de trato metropolitano. São exemplos dessa situação o Canadá e a Inglaterra.

No Canadá é legalmente prevista a possibilidade de instituição de um ente metropolitano, isso ocorreu em Toronto com a criação do Greater Toronto Area (GTA) em 1998 e a *Communauté Métropolitaine de Montréal* (CMM) em 2001, com a instituição do ente metropolitano a partir da união de municipalidades. Um outro exemplo clássico de criação de autoridade metropolitana é o Greater London Council (GLC) instituído nos anos de 1970 a quem competia tanto os serviços de transporte, quanto de uso e ocupação do solo e que foi sucedido em 1999 pelo Greater London Authority (GLA) que desde 2007 atua nas áreas de planejamento urbano, habitação, mudanças climáticas, transporte, saúde e cultura (FRANÇA; FURTADO, 2013, p. 322-323).

Como no Brasil não há ente nem autoridade metropolitana, constitui-se um grande desafio conseguir uma gestão metropolitana que conte com a cooperação de todos os atores envolvidos, pois como alerta Margarida Pereira (2013, p. 56) as estruturas de governança por vezes são difíceis de serem operacionalizadas, seja quanto à criação, organização, funcionamento e manutenção, em especial por existirem diversos atores envolvidos, seja a Administração com dificuldade de articular a competência entre os vários níveis, como os diversos atores econômicos e sociais com objetivos muito distintos, inclusive quanto às prioridades de políticas públicas.

Nesse mesmo sentido, Klink (2009, p. 418) registra que:

As regiões metropolitanas são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo um conjunto amplo de atores e de escalas territoriais de poder. De certa forma, conforme alegam também autores como Vainer (2002), as próprias escalas são construções políticas, frutos de processos de negociação entre agentes sociais com interesses frequentemente conflitantes. Nesse contexto, o debate internacional sobre os arranjos institucionais para a gestão metropolitana assume novo sentido; não se trata de aplicar uma fórmula única (fetiche institucional), mas de buscar a melhor forma de se negociar os conflitos e conduzir um processo de repactuação mais abrangente, democrático e aberto entre os vários agentes e escalas de poder (Salet et al., 2003). Ao mesmo tempo, a discussão sobre os arranjos não pode ser dissociada do contexto socioeconômico, político, histórico e jurídico mais amplo de países e regiões.

A urgência da reestruturação do arcabouço institucional referente ao planejamento e financiamento das áreas metropolitanas brasileiras é, também, ressaltada por Klink e Souza (2017, p. 398), apesar de se encontrar em curso, seguindo duas tendências:

A primeira diz respeito à ausência de fundos nacionais que projetam – por meio de fórmulas preestabelecidas – o compartilhamento de recursos (não tributários em bases transparentes e previsíveis para as áreas metropolitanas. A segunda é a emergência de um padrão de financiamento mais flexível, marcado pela presença de mecanismos como a parceria público-privada (tanto no desenho quanto na execução de políticas urbanas) e a operação urbana consorciada, entre outros exemplos.

Para esses autores, o Estatuto da Metrópole reforça esse cenário marcado pela reestruturação regulatória em tempo de austeridade fiscal, uma vez que não prevê um fundo metropolitano, restando como únicas fontes de recursos previstas pela lei aquelas advindas do papel estratégico do setor privado no financiamento da cidade via a constituição das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) interfederativas e das Parcerias Público-Privadas (PPP). Entretanto, como destacam os autores, “a lei sinaliza novos tempos a partir da transformação de um cenário de ‘recursos sem planejamento’ (primeira década de 2000) para um de ‘planejamento sem recursos’ na metrópole” (Idem, p. 398).

Como o objeto de estudo é a Região Metropolitana do Recife, observa-se da Constituição do Estado de Pernambuco que o termo região metropolitana aparece no art. 18, X, que indica a necessidade de lei complementar para criação de região metropolitana; no art. 37, XXVII, consta como competência privativa do Governador do Estado para promover a criação de regiões metropolitanas e no art. 146 indicando que o Plano Diretor é obrigatório para os Municípios integrantes de região metropolitana.

No Capítulo II, que tem a seção I denominada “Das Regiões em Geral”, não há qualquer menção à região metropolitana e no *caput* do art. 95, nesse capítulo, há uma previsão que “para efeito administrativo, o Estado poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico, social e cultural, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”.

Se não tem menção à região metropolitana, muito menos trata de governança e de como são definidas as funções públicas de interesse comum, remetendo a lei complementar estadual que disponha sobre “as condições para integração de regiões em desenvolvimento” (art. 95, § 1º, I), bem como “a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais integrantes dos planos estaduais e municipais de desenvolvimento econômico e social, que deverão ser devidamente aprovados” (art. 95, § 1º, II).

Uma das possibilidades para se ter uma verdadeira governança seria reconhecer o caráter técnico do órgão gestor metropolitano “dotando-o da estrutura e de orçamento necessários para o adequado desenvolvimento de seu trabalho”, mas para isso necessário melhorar a articulação política entre o Estado e o Município, inclusive com a possibilidade de funcionamento de um “parlamento metropolitano” (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009, p. 472).

O Estatuto da Metrópole caminha nessa linha de indicar a estrutura de governança que deve ser adotada nas regiões metropolitanas, contendo três pilares: instância executiva, instância colegiada, organização pública, sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (art. 8º). No entanto, é fato que é difícil de se concretizar e de ter um bom funcionamento essa estrutura de governança, principalmente pelo fato de demandar composições políticas complexas.

4.2.1 A Estrutura básica prevista no Estatuto da Metrópole para Governança Interfederativa

O Estatuto da Metrópole dispõe expressamente acerca da estrutura básica da governança metropolitana nos seguintes termos:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:
I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

A fixação de uma estrutura básica no Estatuto da Metrópole pode ser compreendida como a estrutura mínima a ser considerada para o funcionamento de uma governança interfederativa, mas não há vedação da lei complementar estadual, que cria a região metropolitana, dispor sobre mais algum aspecto relevante para governança, considerando as peculiaridades locais de cada região metropolitana.

Pode ser entendido que a instância executiva, como o próprio nome determina, tem o papel de executar as políticas públicas a serem objeto da governança; em outras palavras, colocar em prática, em execução, o que for decidido pela instância colegiada deliberativa que debaterá os temas afetos à governança metropolitana, com a participação da sociedade civil, concretizando a gestão democrática. Esses órgãos terão o seu funcionamento e as suas competências definidas de forma mais detalha em lei complementar estadual, inclusive acerca do que efetivamente se entende por deliberação. Ressalte-se que como a competência para criação das regiões metropolitanas é dos Estados, por lei complementar, também será por esse instrumento legal que serão fixados as competências e os critérios para composição desses órgãos.

Quando se fala em organização pública com funções técnico-consultivas aparenta que o órgão consultivo auxilia quanto aos aspectos técnicos dos temas que serão debatidos, deliberados e executados no âmbito da governança interfederativa.

O próprio Estatuto da Metrópole determina que uma região metropolitana terá gestão plena quando contar com o seguinte: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual (art. 2º, III).

Desde a criação das Regiões Metropolitanas Brasileiras na década de 1970, observa-se a existência de arranjos institucionais de gestão e governança metropolitana e no Projeto Governança Metropolitana no Brasil desenvolvido pelo IPEA cujo resultado da pesquisa foi publicado em 2013 é apontado como arranjo ideal de gestão e governança metropolitana, aquele que conta com o seguinte: 1) instância de gestão exclusiva; 2) instâncias setoriais exclusivas de gestão metropolitana, incluindo: agência; assembleia e ao menos cinco órgãos setoriais metropolitanos destinados à gestão das principais Funções Públicas de Interesse Comum; 3. Fundos públicos; 4. Conselho Deliberativo, com a participação da sociedade civil e Conselho Consultivo; 5. programas específicos para a região metropolitana nos dois últimos orçamentos

plurianuais estaduais; 6. planos metropolitanos, elaborados e vigentes na última década; 7) diversidade e quantidade significativa de articulações institucionais entre entes e atores para a governança (COSTA; TSUKUMO, 2013, p. 19-20).

Na questão metropolitana fica clara a necessidade de cooperação e articulação para execução de funções públicas de interesse comum, mas o que se observa nos últimos anos é a fragmentação ou fragilização da gestão metropolitana, em especial a falta de enfrentamento para se incluir o desenvolvimento urbano metropolitano como pauta que demanda responsabilidade dos entes públicos integrantes da região metropolitana, até mesmo com a participação da União, o que caracterizaria as chamadas questões interfederativas. Necessária uma coordenação, até mesmo intergovernamental, uma convergência de ações e a até mesmo de financiamento para se obter o desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas, no qual está inserida a questão da regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

Os conflitos entre os entes metropolitanos de fato existem, incluindo uma disputa por poder, mas isso não pode paralisar a busca pela cooperação no que se refere à atuação diante de funções públicas de interesse comum. Claro que a existência de uma estrutura administrativa de governança interfederativa facilitaria muito essa abordagem que tem como pano de fundo a cooperação, no entanto a sua não existência, não deveria paralisar o enfrentamento dos desafios decorrentes da busca por um desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana, de forma democrática e participativa.

Observa-se da realidade metropolitana que em fase anterior à edição do Estatuto da Metrópole as Regiões Metropolitanas Brasileiras já apresentavam uma estrutura administrativa, ainda não uniformizada, posto que não havia uma norma de caráter geral regulamentadora sobre a matéria, mas, como a tese se restringe à Região Metropolitana do Recife – RMR, cabe analisar a existência e o funcionamento dessa estrutura ou similar no âmbito da RMR, antes e depois da edição do Estatuto da Metrópole.

4.2.2 A Estrutura Administrativa de Governança na Região Metropolitana do Recife

Como anteriormente mencionado, a Região Metropolitana do Recife foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973 (BRASIL, 1973) e verifica-se nessa lei a previsão de que cada região deveria ter um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual (art. 2º) com a indicação das

competências que cada um desses conselhos teria. Esse era o arranjo institucional inicial da gestão metropolitana.

Na esteira da necessidade de uma estrutura administrativa para gestão metropolitana o Estado de Pernambuco, no ano de 1975, cria a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, Lei nº 6.890 de 3 de junho de 1975 (PERNAMBUCO, 1975) e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM, Lei nº 7.003 de 2 de dezembro de 1975 (PERNAMBUCO, 1975).

Com a edição da Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 10, de 06 de janeiro de 1994 (PERNAMBUCO, 1994), é expressamente instituído o Sistema Gestor Metropolitano:

Art. 6º No objetivo da administração do interesse metropolitano e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum, fica instituído o Sistema Gestor Metropolitano – SGM, compreendendo:

I – Na qualidade de órgão deliberativo e consultivo, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – CONDERM, integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Planejamento do Estado;

II – Na qualidade de secretaria executiva e com a atribuição de prestação de apoio técnico, a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, instituída pela Lei nº 6.890 de 3 de junho de 1975;

III – como instrumento financeiro, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM, instituído pela Lei nº 7.003 de 2 de dezembro de 1975.

Com fundamento nesses diplomas legais verifica-se a preocupação em dotar de uma estrutura de gestão e governança metropolitana para tratar de funções públicas de interesse comum de forma metropolitana e observa-se que:

Nesse contexto, a Fidem, atual Agência Condepe/Fidem, atuava como principal agente promotor da integração metropolitana, articulando os setores, os planos, os processos, os projetos e os atores institucionais, visando ao atendimento das FPICs conectadas com o território em visão metropolitana. Principalmente, conduzindo as ações, de modo que o interesse comum fosse prevalente sobre o interesse local. (BARRETO et al, 2018, p.350)

No período entre 1999 e 2006 a economia do Estado apresenta recuperação após um período de estagnação, em razão de investimentos como a Refinaria General Abreu e Lima, o polo de poliéster e o Estaleiro Atlântico Sul, o Estado melhora sua infraestrutura, repercutindo na Região Metropolitana do Recife e, nessa esteira, o órgão gestor metropolitano é protagonista no planejamento urbano e, como registra Vasconcelos (2012, p.28), é nesse período que ocorre a fusão da FIDEM – Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, com o

CONDEPE – Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco e a FIAM – Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior de Pernambuco integrando as ações de planejamento no âmbito de todo o Estado, também é nesse período que são elaborados o Plano Metrôpole 2010 e o Plano Metrôpole Estratégica apontando para o planejamento da região metropolitana até o ano de 2015.

As entidades criadas para colocarem em prática a gestão e planejamento metropolitanos estão ligadas à necessidade de atender as funções públicas de interesse comum e:

Desde a sua criação, a Região Metropolitana do Recife – RMR experimentou diversos formatos de gestão de políticas públicas de desenvolvimento, vinculados a dinâmicas territoriais e a contextos político-administrativos distintos entre si. Dentre essas experiências, podem-se listar a criação de agências e empresa públicas voltadas ao planejamento territorial e à gestão de serviços públicos metropolitanos, à instituição de instâncias de gestão compartilhada e participativa, à montagem e a operação de consórcios metropolitanos e de parcerias público-privadas (DINIZ; ROCHA, 2015, p. 420).

Ao ser editado o Estatuto da Metrôpole passa a ser exigida uma estrutura mínima de governança que já existia no âmbito da Região Metropolitana do Recife, mas que precisaria ser aprimorada para atender as diretrizes e objetivos da nova lei geral sobre a matéria. Nesse novo cenário, e agora havendo uma lei nacional que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, foi editada a Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 382, de 09 de janeiro de 2018 (PERNAMBUCO, 2018), que estabelece expressamente que:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se: I a VI – [...] VII. Sistema Gestor Metropolitano – SGM: governança interfederativa da Região Metropolitana do Recife, conforme a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, compreendendo em sua estrutura o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano – CDM; o Conselho Consultivo Metropolitano – CCM; o Comitê Executivo Metropolitano – CEM; a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM; e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM.

O fato é que mesmo com a existência dessa estrutura administrativa de governança não se evita a existência de diversos conflitos, especialmente entre Municípios, pois:

A governança metropolitana é afetada pela solução de continuidade entre a abordagem abrangente das complexidades metropolitanas e a fragmentação do desenvolvimento metropolitano por função ou por área. A fragmentação geográfica ou institucional da metrôpole gera conflitos de governança que poderiam ser evitados por uma abordagem abrangente. Outra dimensão crítica

resulta do choque entre interesses regionais e locais, o que requer uma atenção considerável, já que sua solução depende do sistema de gestão metropolitana. (FERNANDES e FERNANDES, 1996, p.101)

A governança metropolitana “passa pela possibilidade de se estabelecerem relações intergovernamentais de um novo tipo”, é fato que “os municípios integrantes dessas áreas precisam ajustar os desenhos institucionais existentes na dinâmica da política descentralizada para enfrentar os problemas da metrópole, em território plurimunicipal”. Essas relações intergovernamentais podem ser compreendidas “como o emaranhado de relações formais e informais, implícitas ou explícitas, que articulam os processos de tomada de decisões para aqueles aspectos de políticas públicas que requerem a implicação de mais de um nível de governo” (ANDRADE; CLEMENTINO, 2010, p. 251). O caminho mais adequado seria a existência de uma estrutura administrativa de governança que funcione de forma efetiva, no entanto, em não existindo ou funcionando de forma inadequada cabe ao Municípios integrantes das regiões metropolitanas lançarem mão de outros instrumentos legais que possibilitem o trato das funções públicas de interesse comum e, nesse diapasão, torna-se fundamental compreender quais são esses instrumentos e quais deles podem ser utilizados independentemente da estrutura administrativa de governança, delimitando o campo de estudo à regulação do parcelamento, do uso e ocupação do solo metropolitano.

4.3 A REGULAÇÃO DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO METROPOLITANO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: OS INSTRUMENTOS POSSÍVEIS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Na ausência de uma estrutura de governança metropolitana ou no caso da existência de estrutura que não atue satisfatoriamente, necessário se buscar instrumentos jurídicos que viabilizem o compartilhamento de responsabilidade e atribuições quanto às funções públicas de interesse comum, em especial no tocante à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

A legislação federal, antes mesmo da Constituição de 1988, já apontou em que casos o parcelamento do solo teria interesse metropolitano, quando a Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), no seu art. 13 dispõe os casos em que é necessária uma análise metropolitana:

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I – quando localizados em *áreas de interesse especial*, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em *área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município*, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III – quando o loteamento abranger *área superior a 1.000.000 m²*.

Parágrafo único – No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana. (Grifos da autora)

Apesar de não explicitas na lei, outras matérias que envolvem o planejamento e gestão do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, exigiriam a gestão metropolitana, a exemplo das áreas de corredores de transporte metropolitano; do macrozoneamento metropolitano; dos planos metropolitanos e dos planos setoriais interfederativos para gestão do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, entre outras.

O Estatuto da Metr pole apresenta avanços ao elencar de forma exemplificativa, no seu art. 9º, diversos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e no âmbito desse desenvolvimento se insere a forma que são tratados ou regulados o parcelamento, o uso e a ocupação do solo a partir do momento em que não mais é atribuído a esfera do interesse local de competência municipal, mas sim inserido nas chamadas funções públicas de interesse comum que precisam ter um tratamento metropolitano.

A forma de parcelamento, de uso e de ocupação do solo metropolitano pode resultar em conflitos, até porque há uma disputa em torno do solo urbano que não pode ficar de fora do tratamento metropolitana e a utilização de alguns instrumentos jurídicos pode sanar ou minimizar esses conflitos, uma vez:

Que a gestão metropolitana no Brasil deve voltar-se de forma decisiva para o território, visando a sua (re)ordenação, à ocupação e à utilização, na busca de equalização de oportunidades em face de demandas de acesso ao solo urbano, às funções sociais urbanas, à adequada prestação de serviços e à provisão de necessidades. Nesse mister, há de se resgatar a importância do direito como instrumento de planejamento urbano, sua relação com o processo de reprodução social e de produção do espaço urbano de que fala Fernandes (PIRES, 2008, p. 183).

Quando se analisa o território metropolitano, percebe-se que os Municípios que o integram guardam entre si características parecidas e o tratamento que se dá ao solo urbano

quanto à regulação, parcelamento, ao uso e à ocupação repercute diretamente na vida dos cidadãos, configurando um aspecto importante que por vezes necessita de atuação conjunta.

Nessa seara existem aspectos que possuem uma escala municipal e devem ser tratados no âmbito da municipalidade, mas muitas vezes o interesse transborda ao local e deve ser tratado numa escala metropolitana. A escala metropolitana não pode ser esquecida, mesmo que:

Na concepção dominante, as escalas expressam a geometria do poder social, sendo que no discurso hegemônico algumas vêm sendo reforçadas, como a “local” e a “global”, em detrimento de outras com a “regional” ou a “nacional”, o que encontra pleno apoio na reorientação do discurso das agências multilaterais, incidindo sobre a decisão dos governos locais. Essa ênfase às escalas local e global, como preponderantes na interpretação das relações cidade/mundo, emana de uma cultura espacial imposta, fazendo com que o localismo torne secundária ou remeta ao abandono a escala metropolitana (ou da aglomeração urbana) de planejamento (KORNIN e MOURA, 2004, p.24).

Desde a Constituição de 1988 (BRASIL,1988), quando a autonomia municipal e o Município como ente federativo recebeu uma posição de destaque, a escala local passou a ser exaltada como forma de corroborar esta autonomia municipal, mas, mesmo se reconhecendo a sua importância, existem questões que apenas serão solucionadas de forma satisfatória quando pensadas na escala metropolitana.

Apesar de o Estatuto da Metrópole colocar no centro da discussão a necessidade de uma estrutura administrativa de governança interfederativa para o exercício das funções públicas de interesse comum, observa-se que, entre os instrumentos previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole, existem instrumentos que podem ser utilizados no planejamento e na gestão para se conseguir o desenvolvimento urbano integrado que independe dessa estrutura de governança, como é o caso dos convênios e dos consórcios, em que esse interesse comum pode ser preservado e com isso se viabilizar uma atuação metropolitana e não uma atuação local.

A presente tese se propõe a analisar a aplicação desses instrumentos jurídicos previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole como um dos caminhos possíveis para a gestão metropolitana, estabelecendo bases para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, independentemente da existência ou do bom funcionamento de uma estrutura administrativa de governança interfederativa

Vários desses instrumentos já são de efetivo conhecimento, pois estão previstos em legislação específica, mas se faz necessário investigar se são passíveis de aplicação para a

regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, em busca de um desenvolvimento urbano integrado na região metropolitana.

Para se conquistar um desenvolvimento urbano integrado em território metropolitano, é imprescindível o comprometimento dos atores envolvidos, em especial das Administrações Públicas locais que devem nortear a sua atuação em busca da satisfação do interesse comum metropolitano por meio de políticas públicas quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano para situações em que o interesse deixa de ser local para ser metropolitano.

É preciso que a busca pela concretização da governança metropolitana seja transparente, participativa e eficaz e o grande desafio é como operar as funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, principalmente porque com o Estatuto da Metrópole passa a exigir uma compulsoriedade da integração regional e os Municípios integrantes de regiões metropolitanas terão de encontrar arranjos institucionais e políticos para a instituição efetiva dessa governança no tocante às funções públicas de interesse comum.

Do ponto de vista urbanístico e ambiental o parcelamento do solo metropolitano, nas questões envolvendo Municípios limítrofes, necessita não apenas de uma análise local, restrita ao Município em que se situa, mas de uma análise metropolitana e, no âmbito da Região Metropolitana do Recife, observa-se o seguinte:

No caso da RMR, a Agência Condepe-Fidem oficialmente desempenharia o papel de coordenação da gestão metropolitana; contudo, a atuação atual se restringe explicitamente à análise dos projetos com vista à regulação do uso e do parcelamento do solo urbano. A demanda gerada pelo crescimento econômico e a atuação do setor empresarial, mediante a implantação de empreendimentos de grande porte no entorno metropolitano, assim como a grande pressão por infraestrutura de saneamento, recursos ambientais e rede viária carecem ainda de instrumentos eficazes de gestão (LUBAMBO e MACIEL, 2015, p.149)

Mesmo após a edição do Estatuto da Metrópole a entidade metropolitana que cuida da gestão metropolitana na Região Metropolitana do Recife continua limitando sua atuação quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo à análise de projetos, pois:

Dentre as FPICs, o ordenamento territorial continua sendo trabalhado pela Agência Condepe/Fidem, cuja atuação compreende o planejamento físico, a estruturação urbana e a anuência prévia ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, este último como atribuição legal do órgão, realizado de modo conjunto com os municípios e os órgãos setoriais estaduais e federais. Utiliza como ferramentas para a análise do parcelamento do solo a legislação urbanística e ambiental e o Cadastro de Áreas Comprometidas com Intervenções (Caci) na RM do Recife. Trata-se de uma ferramenta de análise

de pleitos para o parcelamento do solo, o planejamento e a gestão metropolitana, contendo informações metropolitanas permanentemente atualizadas, que auxiliam na compatibilização entre normas, planos, programas e projetos de intervenção no espaço metropolitano, garantindo mais agilidade no processo de exame de conveniência para a implantação de novos empreendimentos, públicos e privados, e no ordenamento do espaço municipal e metropolitano. (BARRETO et al, 2018, p. 352)

Com exceção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) que se encontra em fase de elaboração, não há registros na Agência Condepe/FIDEM da utilização dos instrumentos dispostos no art. 9º do Estatuto da Metrópole, em matéria de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, demonstrando uma atuação muito tímida em relação ao ordenamento territorial (parcelamento, uso e ocupação do solo) como função pública de interesse comum.

Com a presente tese, a partir do conhecimento de como funciona cada um dos instrumentos elencados no art. 9º do Estatuto da Metrópole se deduz que os referidos instrumentos podem sim ser utilizados para se atingir um desenvolvimento integrado quanto à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metrópole.

Por essa razão, a partir de agora pretende-se, com base na legislação vigente, delinear a noção exata de cada um desses instrumentos, excluindo-se dessa análise, como anteriormente registrado, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e mencionados no Estatuto da Metrópole para, em seguida, verificar a aplicabilidade de cada um dos instrumentos que estão listados no art. 9º com ênfase na regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano em busca do desenvolvimento urbano integrado.

4.3.1 Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e Planos Setoriais Interfederativos

Inicialmente cumpre esclarecer que a Constituição Federal, em seu art. 182, § 3º, dispõe que “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”.

O Estatuto da Cidade ampliou a obrigatoriedade do Plano Diretor em algumas situações, independentemente do número de habitantes, incluindo nesse rol qualquer Município inserido em regiões metropolitanas, mas mesmo com essa obrigatoriedade o planejamento continuava a

ter uma visão local, ou seja, no âmbito do próprio Município, inexistindo uma perspectiva de planejamento urbano considerando sua inserção no âmbito metropolitano.

O Estatuto da Metrópole, lei editada 14 (catorze) anos depois do Estatuto da Cidade, amplia essa visão apenas do local e prevê a necessidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para as regiões metropolitanas que, pelo seu conteúdo mínimo, terá uma abrangência muito maior, inclusive com a necessidade de os Planos Diretores se adequarem às suas disposições e, assim, se constituindo em instrumento imprescindível para obtenção da gestão plena nas regiões metropolitanas.

No entanto, a indicação de plano para região metropolitana não constitui uma novidade, pois desde a criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras em 1973, se estabelece no art. 5º, I, da Lei Complementar nº14/1973 (BRASIL, 1973) como de interesse metropolitano o “o plano integrado de desenvolvimento econômico e social”.

A inserção da denominação urbano dá um caráter mais amplo para o PDUI, pois o seu conteúdo, ao considerar o desenvolvimento urbano, repercute diretamente no âmbito econômico e social dos Municípios abrangidos pelo plano. Trata-se, portanto, de Plano Urbanístico no sentido definido por Aparecido Júnior (2017, p. 42) de ser “o resultado do processo de planejamento urbanístico, caracterizando-se como o registro do conjunto consolidado de medidas que visam a objetivos determinados e fins pretendidos em termos de desenvolvimento urbano” e cabe à lei estabelecê-lo.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e os planos setoriais interfederativos traduzem a necessidade de o planejamento se realizar de forma integrada para Municípios situados em Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, pois como destaca Daniela Libório Di Sarno (2004, p. 63):

No Brasil, a Constituição Federal, art. 182, § 1º, dispõe que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana no Município. Todavia, a Carta Constitucional não se restringe a esta única possibilidade, dispondo, seja explícita, seja implicitamente, uma série de planos que podem ser elaborados pelas unidades federativas para que realizem adequadamente o desenvolvimento urbano.

Assim, a referência a esses planos, no Estatuto da Metrópole, reflete um comando constitucional.

O Plano de Desenvolvimento Urbano está intimamente ligado ao planejamento urbano que tem como ponto de partida o processo de gestão das cidades e, nesse sentido, “a maneira

como se realiza essa gestão, a ação do setor público com vista a organização, serve como origem para o melhor entendimento de seus produtos” os planos urbanísticos (REZENDE, p. 22-23).

Registre-se que a Constituição Federal menciona como plano urbanístico¹² apenas o Plano Diretor.¹³ O Estatuto da Metrópole impõe a necessidade de elaboração do PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e reconhece a sua superioridade em relação ao Plano Diretor quando no art. 10, § 3º, dispõe que “nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”.¹⁴

Considerando a importância do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, pode-se dizer que:

Em suma, o PDUI é o instrumento pelo qual a gestão cooperativa da região metropolitana restará viabilizada sem a supressão da autonomia federativa dos entes envolvidos. É na elaboração (e revisão) dele que os diálogos institucionais se iniciam (e continuam) materialmente, assim como se consolidam como diretrizes normativas a serem seguidas na gestão do território.

No plano devem constar todas as especificidades que o legislador federal ordinário não poderia nem deveria prever, ante a heterogeneidade das regiões metropolitanas já existentes ou mesmo ainda não criadas. Daí também a necessidade de participação interinstitucional e popular na sua confecção, pois é a partir dele que as políticas públicas devem ser gestadas e executadas (SANTOS e al, 2019, p. 546).

Os planos setoriais são possíveis pela legislação, mas como o próprio nome diz ocorre um recorte no planejamento, voltando-se para alguma área específica do território

¹² Entendido plano urbanístico no sentido defendido por José Afonso da Silva (1996, p. 95) de que “o plano urbanístico não constitui simples conjunto de relatórios, mapas e plantas técnicas, configurando um acontecer unicamente técnico. Compenetrando-se da realidade a ser transformada e das operações de transformação que consubstanciam o processo de planejamento, sob pena de ser mera abstração sem sentido, o plano urbanístico adquire, ele próprio, por contaminação necessariamente dialética, as características de um procedimento jurídico dinâmico, ao mesmo tempo normativo e ativo, no sentido de que os anteprojetos elaborados por técnicos e especialistas adquirem a categoria de diretrizes para a política do solo e sua edificação, ao mesmo tempo em que, em seus desdobramentos, se manifesta como conjunto de atos e fundamentos para a produção de atos de atuação urbanística concreta.

¹³ “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.

§ 2º a 4º [...]”

¹⁴ O Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do artigo 10 do Estatuto da Metrópole, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5.857, apresentada pelo governo do Pará.

metropolitano ou determinada função pública de interesse comum. Quando o plano setorial for tratar de regulação de parcelamento, uso e ocupação do solo tem que estar em consonância com o PDUI, uma vez que o planejamento urbano enseja um desenho em termos de futuro, incluindo uma “apropriação paulatina do território, num processo harmonioso” e isso pode não ocorrer com os planos setoriais (CRUZ, 2008, p.56). Não se pode esquecer quando da elaboração de qualquer plano que:

O planejamento, como instrumento de gestão, é escasso nas metrópoles e, sem ele, se perde força e condições de governar e eleger prioridades. Não basta aos órgãos estaduais a competência técnica que detêm. Exige-se, para eles, legitimidade institucional, retratada no conceito de efetiva intergovernabilidade (Idem, p. 56).

Mesmo havendo obrigatoriedade de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e com as dificuldades existentes para edição de planos setoriais, o Estatuto da Metrópole possibilita que sejam propostos planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana (art. 10, § 1º).

Na definição do Estatuto da Metrópole o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado-PDUI é o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (art. 2º,VI) e sua aprovação se dá por lei estadual (art. 10, § 4º), com previsão de revisão a cada dez anos (art. 11) e com um conteúdo mínimo previsto no art. 12, § 1º:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – 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; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

VII – as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 . (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

Ao ser fixado o conteúdo mínimo do plano de desenvolvimento urbano integrado, verifica-se no art. 12, § 1º, III, a obrigatoriedade de constar “diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano”, portanto a matéria tratada nesta tese deve sim ter uma indicação de diretrizes gerais quando está inserida no interesse metropolitano e não no interesse local do Município. Assim, pode-se dizer que:

O Estatuto da Metrópole avança, portanto, ao exigir a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana com a necessária previsão das diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano. Diminuem-se, assim, as controvérsias sobre a possibilidade de normas estaduais que tratam de metrópoles terem como objetivo disciplinar o uso e ocupação do solo (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p. 1261).

Com essa previsão de diretrizes quanto à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, a competência do Estado é ampliada, podendo ser inseridas na competência do órgão metropolitano outras funções além da simples anuência prévia de parcelamentos do solo, como exige a Lei nº 6.766/79 (BRASIL,1979), e como atualmente ocorre na Região Metropolitana do Recife, de acordo com o que já foi detalhado no Capítulo 2 deste estudo.

Além disso, o PDUI deve apresentar um macrozoneamento da unidade territorial urbana, entendida essa unidade como a região metropolitana (art. 12,§ 1º, III); com esse macrozoneamento podem ser estabelecidas diretrizes gerais para algumas áreas e que impactem na questão da regulação do parcelamento, do uso e da ocupação.

Ainda quanto ao conteúdo mínimo do PDUI que pode impactar na regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o art.12,§ 1º , V, com a redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018 (BRASIL, 2018), aponta que pode haver “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” e está delimitação, caso existente, deve ser observada pelos Municípios, uma vez que os próprios Planos Diretores dos Municípios integrantes da Região Metropolitana precisam se adequarem ao disposto no PDUI (art. 10, § 3º).

O PDUI tem ainda outra finalidade que não se encontra expressa no Estatuto da Metrópole:

Como forma de induzir o comportamento estadual e municipal à elaboração e constante revisão de tais documentos técnicos, a União reproduz estratégia reiteradamente adotada nos últimos governos e passa a condicionar seu apoio para as iniciativas dos estados e dos municípios à existência dos planos no formato e conteúdo definidos pelo Estatuto da Metrópole. Ou seja, ainda que a União não realize uma intervenção direta no processo de gestão interfederativa, sua presença e capacidade de centralização se manifestam, principalmente, na medida em que a obtenção de recursos federais está condicionada a obediência estrita dos contornos definidos na legislação federal. (SANTOS e VASQUES, 2015, p.1781)

O art. 21 do Estatuto da Metrópole, revogado pela Lei nº 13.683/2018 (BRASIL, 2018) fixava que incorria em improbidade administrativa o governador ou agente público que atuasse na estrutura de governança interfederativa e deixasse de elaborar e aprovar o plano de desenvolvimento urbano integrado. Atualmente não há qualquer sanção para a não elaboração e aprovação do PDUI e, com isso, passados 6 (seis) anos da edição do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, (BRASIL, 2015) a maioria das Regiões Metropolitanas brasileiras ainda não editaram o seu PDUI e nesse rol encontra-se a Região Metropolitana do Recife.

A aprovação do PDUI é um passo elementar para se obter a gestão plena preconizada pelo Estatuto da Metrópole; deve ser elaborado com a participação de todos os Municípios que integram a região metropolitana e com a participação da sociedade, pois nos termos do art. 10, § 4º, do Estatuto da Metrópole, o PDUI “será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa”. Portanto, considerando essa necessidade de aprovação pela instância colegiada, não há como falar em PDUI sem a existência da estrutura básica de governança metropolitana funcionando.

4.3.2 Fundos públicos

Pelo art. 9º do Estatuto da Metrópole os fundos públicos são indicados como instrumento que pode ser utilizado para o desenvolvimento urbano integrado, mas a indicação dos fundos como fonte de financiamento da atuação metropolitana e conseqüentemente do desenvolvimento urbano integrado não é novidade no arcabouço legal brasileiro, pois já com a criação das primeiras regiões metropolitanas na década de 1970 surgem os primeiros fundos públicos com essa finalidade metropolitana.

Na Região Metropolitana do Recife não foi diferente, pois já em 1975 é criado o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM por meio da Lei Estadual nº 7.003, de 02 de dezembro de 1975 (PERNAMBUCO, 1975).

Um dos pontos importantes do desenvolvimento urbano integrado de uma região metropolitana corresponde às fontes de financiamento da governança metropolitana e da atuação nas funções públicas de interesse comum e nessa perspectiva de financiamento os fundos públicos têm um papel importante.

O FUNDERM, criado em 1975, foi ratificado pela Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 382, de 09 de janeiro de 2018 (PERNAMBUCO, 2018), como integrante do Sistema de Gestão Metropolitana e como o sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas da governança interfederativa da RMR, com a finalidade de apoiar financeiramente a execução das funções públicas de interesse comum, em especial financiar, total ou parcialmente: as atividades de planejamento do desenvolvimento da RMR; a gestão dos negócios relativos à RMR; a gestão e execução das funções públicas de interesse comum; e a execução e operação de serviços urbanos de interesse comum.

O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife é constituído pelas seguintes receitas: parcela da quota do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que lhe for transferida na forma da legislação pertinente; mínimo de dez por cento (10%) do total proveniente da arrecadação dos impostos únicos, da competência da União, atribuída ao Estado nos termos do art. 26 da Constituição Federal, observadas as restrições constantes da legislação específica; outros recursos de natureza orçamentária e extraorçamentária que lhe forem destinados pela União e pelo Estado; produto de operações de crédito realizadas pelo Estado para financiamento de atividades e projetos integrantes de programas metropolitanos; parcela das quotas do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, que lhe for transferida na forma da legislação pertinente; outros recursos de natureza orçamentária e extraorçamentária dos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife, consoante o disposto no art. 25 da Constituição Federal e nas alíneas “a” e “b” de seu § 1º; transferência, a fundo perdido, provenientes de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.

Após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), como registra GARSON (2009, p.112-113), no tocante aos fundos financeiros existe uma questão que se apresenta comum nessas estruturas:

a estrutura de financiamento das ações, quando prevista em lei, normalmente compromete os orçamentos do estado e dos municípios com o aporte de recursos para as atividades e projetos de interesse comum, sem especificar, muitas vezes, como as despesas serão rateadas ou, então, onerando mais os maiores municípios. Na prática, no entanto, este é um ponto de extrema fragilidade. De imediato, porque se pode considerar que avance na autonomia municipal. Além disso, os fundos financeiros eventualmente criados levam longo tempo para serem, de fato, postos a operar (quando o são). A regulamentação é lenta e não há transparência de suas contas: dificilmente se encontram seus demonstrativos financeiros nos endereços eletrônicos que reportam atividades do estado em regiões metropolitanas. Ainda quando o Fundo se constitui, o aporte de recursos é pouco significativo.

A importância dos fundos para essa atuação metropolitana era reconhecida no texto original do Estatuto da Metrópole enviado para sanção presidencial, no qual constava na Seção II a previsão de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), no entanto a seção foi vetada e não consta do diploma legal como será financiada a governança interfederativa, sendo mantida a menção a fundos públicos apenas no art. 9º, III, ao tratar dos instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado.

O art. 17, vetado, trazia expressamente terminação no seguinte sentido:

Ar. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado – FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas nos § 1º do artigo 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Já o art. 18 definia como seria constituído o fundo:

Art. 18. Constituem recursos do FNDUI:

- I – recursos orçamentários da União a ele destinados;
- II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;
- III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e
- VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.

Conforme consulta ao sítio eletrônico das Câmara dos Deputados, as razões do veto dos referidos dispositivos foram as seguintes:

A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso,

fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.

Por certo “ao vetar a Seção II, onde estava prevista a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), as fontes de financiamento destes serviços não receberam um tratamento adequado, restando inalterado o quadro de forte heterogeneidade existente entre os municípios” (SANTOS; VASQUES, 2015, p. 1784), até porque cada região metropolitana tratou do tema da forma que lhe aprouvesse, uma vez que não há uma diretriz geral fixada em lei federal.

No que diz respeito aos fundos públicos, esses estão relacionados à questão financeira e orçamentária, fonte de financiamento de determinada função pública. A Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, estabelece no seu art. 71 o seguinte: “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”, mas sem que se vincule receita de impostos a essa finalidade, consoante disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, que veda expressamente:

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

Os fundos públicos podem ser um instrumento orçamentário importante na governança interfederativa e no exercício de funções públicas de interesse comum, uma vez que:

Municípios não têm capacidade de financiar a infraestrutura urbanística sozinhos. Ainda que tenham se tornado os responsáveis pela política urbana, eles podem avançar em áreas como regularização fundiária, mas não em grandes obras públicas habitacionais, de saneamento ou de mobilidade urbana. Precisam de apoio dos governos estaduais e federal. Ao vetar a criação do FNDUI, a União reduziu as fontes de financiamento em infraestrutura àquelas tradicionais: receitas tributárias próprias e transferências intergovernamentais, em particular as transferências de capital (SANTOS e VASQUES, 2015, P.1785)

Pela sua natureza e necessidade de integração do fundo ao Sistema de Gestão Metropolitana, a existência de fundo público para desenvolvimento urbano integrado metropolitano precisa estar atrelada à existência de uma estrutura administrativa mínima de governança metropolitana.

4.3.3 Operações urbanas consorciadas interfederativas e zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001

O Município de São Paulo é precursor nas chamadas operações consorciadas, pois no Projeto de Lei nº 254/1985, que não foi aprovado, mas pretendia instituir o novo Plano Diretor do Município de São Paulo, “a operação urbana foi proposta, como instrumento de iniciativa do Poder Público em que os setores público e privado acelerariam as transformações urbanísticas” em determinadas áreas destinadas a programas e projetos específicos, “com base nestas premissas desenvolveu-se, em meados da década de 1980, o instrumento jurídico da Operação Interligada” (APPARECIDO JÚNIOR, 2017, p. 183) e a Operação Urbana Faria Lima prevista na Lei Municipal nº 11.732/1995 (SÃO PAULO, 1995) serviu de inspiração para que o instrumento fosse tratado na legislação federal, anos mais tarde (Idem, p. 185).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01 (BRASIL, 2001) inseriu no rol de instrumentos urbanísticos as Operações Urbanas Consorciadas – OUCs conceituada no art. 32, § 1º, da seguinte forma:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Pode-se dizer que é instrumento urbanístico que busca efetivar as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (art. 2º, IX) e da “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” (art. 2º, XI).

O Estatuto da Metrópole amplia a possibilidade de utilização das operações urbanas consorciadas para além do território municipal, denominando-as de operações urbanas

interfederativas, ou seja, pode haver operação urbana consorciada que envolva mais de um Município, integrantes da região metropolitana (art. 9º, IV).

O art. 24 do Estatuto da Metrópole insere no Estatuto da Cidade o art. 34-A determinando que “nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas”, no qual também há a previsão de que os arts. 32 a 34 do Estatuto da Cidade aplicam-se às operações urbanas consorciadas, no que couber.

A operação urbana consorciada, por força do art. 32, apenas é possível em Municípios que tenham a previsão desse instrumento no Plano Diretor (art. 32, *caput*); essa exigência parece não ser dispensada no caso de operação urbana consorciada interfederativa, no entanto, em vez de ser necessária a edição de uma lei municipal específica, conforme consta do *caput* do art. 32, passa a ser necessária a edição de lei estadual específica, por força do art. 34-A do Estatuto da Cidade, até para ser interfederativa deve haver mais de um Município envolvido na operação, podendo inclusive contar com a participação do Estado e da União.

Assim, a operação urbana consorciada, em quaisquer das modalidades possíveis, cumpre a diretriz expressa no art. 2º, III, do Estatuto da Metrópole de “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.

Da lei específica que aprovar a operação consorciada interfederativa, mesmo sendo estadual, deverá constar o conteúdo mínimo previsto no art. 33 do Estatuto da Cidade, qual seja: a área que vai ser atingida precisa estar delimitada; tem que existir um programa básico de ocupação da área, bem como de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação devem estar claras; o estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanente e investidores privado ; forma de controle da operação, obrigatoriamente com a participação da sociedade civil; natureza dos incentivos a serem concedidos.

Considerando que a operação urbana consorciada interfederativa é aprovada por lei estadual faz-se necessária a participação efetiva dos Municípios envolvidos no processo de elaboração dessa lei para que não fira a autonomia municipal constitucionalmente garantida.

Para cumprir a diretriz prevista no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade de “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”, necessária a garantia de que no processo de elaboração da lei estadual que aprova a operação urbana interfederativa, exista a participação da população diretamente interessada, garantindo-se a gestão democrática do processo com debates, audiência e consultas públicas, inclusive com a escuta dos Conselhos da Cidade dos Municípios envolvidos na operação urbana consorciada interfederativa e nos termos do art. 33, VII, do Estatuto da Cidade deve ficar definida na lei a “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”.

Pela natureza jurídica do instrumento urbanístico e a forma como está previsto no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole, indaga-se de quem teria competência para conduzir os estudos que subsidiam à edição da lei estadual da operação urbana consorciada e como dar-se-ia a condução da operação. Numa perspectiva ideal essa condução deveria ser da estrutura administrativa de governança, com a efetiva participação dos Municípios envolvidos, inclusive com a previsão da área passível de operação urbana consorciada interfederativa no PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

No entanto, em não existindo essa estrutura ou não tendo ela um bom funcionamento, não parece impossível ser conduzida a operação pelos próprios Municípios envolvidos, juntamente com o Estado e até mesmo com a participação da União, pois trata-se de operação urbana interfederativa e podem existir interesses de todos esses entes, para isso é possível se lançar mão de dois instrumentos jurídicos que traduzem a cooperação entre os entes envolvidos, quais sejam: o consórcio e o convênio, com o objetivo de definir como serão executadas e conduzidas as obras necessárias à operação, bem como a forma que será exercido o controle da atividade urbanística.

Não há vedação legal de que se use essa estratégia de cooperação e tampouco norma jurídica que obrigue a condução da operação urbana consorciada interfederativa pela estrutura administrativa de governança federativa, todavia é imprescindível para a concretização dessa cooperação, por meio de consórcio ou convênio, que a área objeto da operação esteja prevista nos respectivos Planos Diretores dos Municípios integrantes da operação e que exista lei específica estadual disciplinando a operação urbana consorciada interfederativa, inclusive com a aprovação do plano da operação urbana consorciada interfederativa com o conteúdo mínimo previsto no art. 33 do Estatuto da Cidade.

A operação urbana consorciada interfederativa, mesmo sendo um instrumento urbanístico previsto no Estatuto da Cidade, foi elencada separadamente no art. 9º, IV, do Estatuto da Metrópole, dando um destaque a esse instrumento. No entanto, o art. 9º, V, do Estatuto da Metrópole aponta a possibilidade de aplicação compartilhada de outros instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade em determinadas zonas e, como aponta Santos (2018, p. 486):

As zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos referem-se ao macrozoneamento e, como tal, são instrumentos capazes de articular os demais, pois as áreas são caracterizadas como sendo de interesse metropolitano. Nelas, poderão ser articulados vários outros instrumentos, tanto do Estatuto da Metrópole, como do Estatuto da Cidade. As zonas poderão ser definidas no PDUI, e à entidade metropolitana poderá ser prevista a atribuição de deliberar o tratamento específico que será dado àquelas zonas, em conformidade com o PDUI. Nessas áreas, podem ser estabelecidos parâmetros urbanísticos diferenciados de parcelamento, ocupação e uso do solo, considerando-se, por exemplo, a criação de centralidades em rede, o controle da expansão urbana e o equilíbrio e a distribuição de densidades e de atividades no território.

Considerando a generalidade posta no art. 9º, V, do Estatuto da Metrópole, necessário que exista uma previsão mais específica no PDUI- Plano de Desenvolvimento Integrado, com base em estudos, de quais zonas do território metropolitano são passíveis de compartilhamento de instrumentos urbanísticos, indicando também qual instrumento deve ser utilizado em cada zona, pois cada instrumento tem sua especificidade e, por exemplo, não tem como se falar no instrumento urbanístico do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, com a previsão de IPTU – Imposto predial territorial urbano progressivo no tempo e posterior desapropriação com títulos da dívida pública no caso de descumprimento (art. 182, § 4º, da Constituição Federal e arts. 5º a 8º do Estatuto da Cidade) em áreas que atendam à função social da propriedade.

4.3.4 Consórcios públicos e convênio de cooperação

No Brasil a Constituição Federal determina competências comuns e concorrentes dos entes federativos, apontando para o chamado federalismo cooperativo, essa cooperação por vezes é imposta, como ocorre no art. 25, § 3º, da Constituição Federal que, ao fixar a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, prevê uma gestão associada compulsória.

No entanto, o art. 241 da Constituição Federal propõe uma forma voluntária de associação para serviços comuns, nos seguintes termos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão 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 objetivo deste dispositivo é que de forma voluntária a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios busquem a cooperação e, nesse contexto, essa cooperação pode ser adotada para que possam enfrentar as questões/problemas metropolitanos.

Os consórcios e os convênios de cooperação regidos pela Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2015) passaram a ser uma alternativa de cooperação entre os entes nas regiões metropolitanas e o Estatuto da Metrópole ratificou esses instrumentos como possíveis de serem utilizados.

Os consórcios se conceituam como “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de Direito Público ou de Direito Privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos” (DI PIETRO, 2015, p. 587) já os convênios não possuem personalidade jurídica, estão na esfera do acordo de vontades constituindo um contrato associativo, onde as partes “assumem direitos e obrigações visando a realização de um fim comum”. (JUSTEN, 2015, p.455) ou em outras palavras, são “ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vista a ser alcançado determinado objetivo de interesse público” (CARVALHO FILHO, 2014, p.225).

Quanto aos consórcios públicos e os convênios de cooperação a Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2015) regula estes instrumentos, como forma de garantir a aplicação do disposto no art. 241 da Constituição Federal e

representou uma inovação no quadro federativo, pois não apenas permitiu uma governança colaborativa voluntária entre os diversos Entes Federados mas também fortaleceu a segurança jurídica e contratual em relação aos consórcios de direito privado então existentes, particularmente no que diz respeito à capacidade de executar, e não apenas planejar, serviços e projetos de interesse comum mediante autarquias interfederativas. (KLINK, 2013, p. 101).

Efetivamente é possível essa cooperação com a constituição de uma pessoa jurídica para tal fim (consórcio) ou pelo acordo de vontades (convênio). A partir da edição dessa lei se colocou “a questão da cooperação intergovernamental num ponto mais estratégico da agenda pública”. Essa cooperação, a princípio, ocorreu com a participação voluntária dos Municípios, mas também já se observou a chamada “indução de consorciamento pela ação do governo

federal e dos estados”, como, por exemplo, os consórcios intermunicipais na área de destinação e tratamento de resíduos sólidos, incentivados pela União para que seja firmado com a participação dos Municípios e Estado, inclusive condicionando o repasse de recursos federais à existência dessa cooperação (ABRUCIO *et al.*, 2010, p. 31).

Na escolha entre a cooperação por consórcio ou convênio tem que se ponderar o seguinte:

No caso do convênio de cooperação, não se estabelece novo ente personalizado, por isso as possibilidades desse instrumento em matéria de assunção de competências, são bem menores do que as propiciadas pela instituição de consórcio público. A principal diferença é que muitas funções administrativas, como as de planejamento, as de regulação e as de fiscalização do serviço não podem ser delegadas no âmbito da cooperação convencional. De fato, as competências constitucionais são indelegáveis, exceto na hipótese de serem admitidas no próprio texto constitucional.

Mas a transferência, por entes federativo a consórcio público, dos poderes de regular, de fiscalizar e de executar serviços significa apenas descentralização administrativa, já que a associação interestatal integra a administração indireta de todas as pessoas que dela participam (art. 6º, § 1º da Lei 11.107/2005). Logo não há que se falar em delegação de funções (DIAS, 2010, p. 221).

Antes mesmo da edição do Estatuto da Metrópole, em trabalho intitulado Modelos de Governança Metropolitana, Geraldo Neves e Jório Cruz (2010, p. 35-41) apontam o consórcio como uma das alternativas de gestão associada, com a denominação de “governança por Consórcio Público”, com a facilidade de existir legislação federal acerca da matéria. Todavia, os autores registram que a dificuldade de implementação desse instrumento seria a inexistência de obrigatoriedade de adesão por parte dos Municípios envolvidos, ou seja, depende da vontade das autoridades (NEVES; CRUZ, 2010, p. 35-41)

Os consórcios públicos são efetivados por meio da cooperação interfederativa dos entes públicos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), assim podem interferir “nas relações de poder territoriais”, pois é necessário que uma parcela do poder seja liberada em favor da nova entidade que surge em razão do consórcio e nem sempre esse processo de transferência de poder é fácil, especialmente tendo em vista que o gestor muitas vezes não está disposto a esse movimento, considerando “a cultura individualista e personalista fortemente enraizada na nossa sociedade” (DALLABRIDA, 2010, p. 177):

Quando se fala de assuntos que transcendem o local e se configura como um assunto metropolitano, fica evidente que para uma atuação eficaz dos entes federativos necessária a manutenção do diálogo que em regra fortalece a própria federação, aumenta o grau de cidadania

da população e sobretudo confere legitimidade as soluções adotadas (ARAÚJO JÚNIOR, 2013, p. 903).

Os consórcios públicos são relativamente comuns em áreas como resíduo sólido, saúde, saneamento e transporte, é um formato jurídico que se popularizou após a edição da Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005) e que possibilita efetivamente a atuação cooperada entre Municípios, bem como entre Municípios e o Estado, dando o caráter interfederativo preconizado posteriormente pelo Estatuto da Metrópole e parece ser um instrumento que, se bem utilizado, pode colaborar com a gestão metropolitana de funções públicas de interesse comum.

Nas atividades de cooperação de serviços envolvendo o parcelamento, o uso e a ocupação do solo parecem factíveis a utilização tanto do consórcio, quanto do convênio de cooperação, mas a utilização desses instrumentos não deve ser objeto de imposição legal, mas sim de atuação pactuada entre entes públicos com respaldo constitucional (art. 241 CF), ou seja, os atores envolvidos devem concordar com essa pactuação, nos termos da legislação federal e com isso fica claro que a cooperação está ligada a uma decisão política do gestor público.

4.3.5 Contrato de gestão

Em busca da Administração Pública Gerencial a Emenda Constitucional nº 19/98 (BRASIL, 1998) introduziu o disposto no art. 37, § 8º, da Constituição e foi previsto também na Lei nº 9.637/98 (BRASIL, 1998) dispositivo sobre contrato de gestão (art. 5º).

No tocante ao contrato de gestão, como registra Marçal Justen Filho, essa figura jurídica tem relação direta com o art. 37, § 8º, da Constituição Federal e pode ter dois sentidos, contrato de gestão interno e externo. O contrato de gestão interno “é um instrumento pactuado entre entidades integrantes da Administração Pública, visando a reduzir a intensidade do controle interno. O instrumento prevê metas e procedimentos a serem adotados no âmbito de uma certa entidade”. Já o contrato de gestão externo é o que “vincula uma organização social à Administração Pública consiste numa modalidade de convênio público destituída de objetivos lucrativos e que visa a satisfazer interesses coletivos” (JUSTEN FILHO, 2015, p. 241).

Em razão do princípio da eficiência também inserido como princípio básico da Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19/98 (BRASIL, 1998) “cumprir ao agente público atuar de modo a obter resultados favoráveis ao atingimento das metas

governamentais” e é na busca dessa eficiência que se estabelecem alguns institutos jurídicos “como os contratos de gestão, as agências autônomas, as Organizações Sociais, entre outros” (DELGADO; XAVIER, 2008, p. 34).

O parágrafo inserido pela Emenda Constitucional possui a seguinte redação:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

A Lei nº 9.637/98 (BRASIL, 1998) prevê, em seu art. 5º:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Por sua vez, o art. 1º dessa lei dispõe a possibilidade de qualificação pelo Poder Executivo como uma organização social as “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”.

Quando uma pessoa jurídica é classificada como Organização Social estará apta a celebrar com o Poder Público contrato de gestão no qual deverá constar o que está atribuído a cada uma das partes, suas responsabilidades, bem como o programa de trabalho, com a fixação das metas e os prazos para a sua execução, apontando a forma objetiva de avaliação de desempenho e as despesas decorrentes do contrato.

O Estatuto da Metrópole inseriu no rol de instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas, em seu art. 9º, VIII, o contrato de gestão, ou seja, esse instrumento pode versar sobre desenvolvimento urbano e conseqüentemente o seu objeto ter ligação com a política urbana de regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano.

Assim, para ser instrumento de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana, o contrato deve tratar de matéria atinente ao planejamento urbano e ser celebrado pela Administração Direta ou Indireta Estadual, na qual está inserida a entidade metropolitana.

4.3.6 Compensação por Serviços Ambientais ou Outros Serviços Prestados pelo Município à Unidade Territorial Urbana

A compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana deve ser feita na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da governança interfederativa, conforme determina o art. 7º, VII, do Estatuto da MetrÓpole; portanto por esse texto poder-se-ia concluir que a referida compensação seria analisada caso a caso, uma vez que a proposta de compensação figura tanto como instrumento quanto como diretriz específica para a governança interfederativa e, nesse caso, surge a dúvida se a utilização desse instrumento deve ocorrer no âmbito da estrutura administrativa de governança, nesse particular:

Merece comentário à parte o parágrafo único do art. 7º, o qual prevê mecanismos de compensação por serviços ambientais prestados pelos municípios à unidade territorial como um todo. Por mais que seja notória a disparidade de funções cumpridas por cada ente numa aglomeração urbana, é recomendável cautela, nesse tópico, haja vista a variedade de críticas ao chamado PSA – Pagamento por Serviços Ambientais, matéria objeto do Projeto de Lei 792/2007, em trâmite na Câmara dos Deputados. A ausência de regulamentação nacional não impede, todavia, a pactuação interfederativa voluntária por meio de acordos, consórcios ou convênios, nesta seara. (MOURA e HOSHINO, 2016, p.7)

Destaque-se que recentemente foi promulgada a Lei nº 14.119/2021, de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL,2021) que define, em seu art. 2º, III, serviços ambientais como “atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”.

A definição de compensação por serviços ambientais é no sentido de que se trata de “uma retribuição, monetária ou não, às atividades humanas voluntárias de restabelecimento, recuperação, manutenção e melhoria dos ecossistemas”, popularizou-se a utilização como sinônimo de compensação da expressão “pagamento por serviços ambientais”, no entanto o pagamento pode ser considerado como “um dos instrumentos para promover a retribuição”, ou seja, compensação é um termo mais amplo que engloba qualquer forma de retribuição (SILVA; MONTIBELLER FILHO, 2011, p. 698).

A finalidade desse instituto “é equilibrar os impactos ambientais previstos ou já ocorridos na implantação de um empreendimento ou no uso e ocupação do solo, funcionando como uma espécie de indenização pela degradação” (SANTOS, 2018, p.488) e seria possível exemplificar como uma situação de compensação em regiões metropolitanas “as situações de restrição de uso e ocupação do solo impostas a um município para a execução de uma FPIC, como ocorre com os mananciais para abastecimento metropolitano” (Idem, p. 488).

O Estatuto da Metrópole não detalha em que situações e como deverá ser feita essa compensação ambiental, não existindo vedação de que essa compensação de forma direta ou indireta repercuta no desenvolvimento urbano integrado em matéria de regulação ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, mesmo que não seja diretamente, mas indiretamente, e que a efetivação desse instrumento possa ocorrer mesmo sem existir a estrutura administrativa de governança interfederativa.

4.3.7 Parcerias Público-Privadas Interfederativas

O Estatuto da Metrópole também prevê as parcerias público-privadas interfederativas, mas não regulamentou como dar-se-ão essas parcerias, é bom registrar que a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública e não faz menção a parcerias público-privadas interfederativas, novidade acrescida pelo Estatuto da Metrópole, mas se aplica a esse tipo de parceria.

Pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) a parceria público-privada é um contrato administrativo de concessão que pode ocorrer na modalidade patrocinada ou administrativa. Os dois casos envolvem a prestação de serviço público, no caso da patrocinada os usuários pagam tarifa, mesmo que não seja a única forma de remuneração e na patrocinada a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço e portanto responsável pelo pagamento.

A razão de ser da parceria público-privada é que muitas vezes o Estado não possui recursos públicos para investimentos de alto vulto e com isso pode se dizer que

o aspecto “financiamento privado do Estado” constitui a própria *ratio* da Lei das PPPs, editada especificamente para suprir a carência de recursos públicos em investimentos de infraestruturas (tais os portos, aeroportos, ferrovias, saneamento básico, infraestrutura elétrica, habitação popular, rodovias, etc), ou como atividades -fim do Estado, como gestão de hospitais públicos, penitenciárias, escolas etc. (FERREIRA, 2006, p. 43).

A parceria público-privada interfederativa mantém essa característica, mas se diferencia da parceria público-privada tradicional porque pode envolver Estado, Município ou até mesmo a União dando esse caráter de interfederatividade e pode estar atrelada ao desenvolvimento urbano integrado, em especial com novas ocupações do solo urbano.

Na parceria público-privada originária da Lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004) o ente responsável, pela celebração do contrato, com a definição e extensão do seu objeto, será apenas um ente federado, enquanto na parceria público-privada interfederativa “terá o objeto previamente associado à satisfação de um interesse que transcenda a unidade do Município” (COELHO; MASSERAN, 2018, p. 2013) e assim esse tipo de parceria:

define-se a partir do objeto, que está geralmente associado à satisfação de um interesse comum, assim considerado aquele que transcenda a unidade do município, em complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Complementa o conceito a noção de governança interfederativa que corresponde ao exercício de serviços públicos que decorrem de necessidades vinculadas às interrelações das esferas relacionadas com transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade e universalidade dos serviços transferidos (Idem, p. 2015 e 2016).

Assim, para se ter uma parceria público-privada na modalidade interfederativa é imprescindível a existência e o bom funcionamento da estrutura básica de governança interfederativa que terá competência para delegar serviços públicos das diversas esferas de governo que a integram.

4.3.8 Instrumentos jurídicos do art. 9º do Estatuto da Metrópole e sua aplicabilidade na Região Metropolitana do Recife: em busca de uma atuação metropolitana compartilhada em matéria de regulação de parcelamento, uso e ocupação do solo

Nos itens anteriores restou demonstrado que os instrumentos jurídicos elencados no art. 9º do Estatuto da Metrópole possuem arcabouço jurídico para serem implementados nas regiões metropolitanas e, tratando-se de desenvolvimento urbano integrado, cabe ao planejador urbano a escolha discricionária, após análise da conveniência e da oportunidade de aplicação do instrumento jurídico mais adequado para o caso concreto.

Todos esses instrumentos jurídicos podem representar um avanço para se atingir o desenvolvimento urbano integrado, alguns com a necessidade de uma estrutura básica de governança interfederativa e outros necessitando apenas de pactuação entre os entes públicos

envolvidos, no entanto como foi registrado na 46ª reunião do Conselho das Cidades, realizada no período de 16 a 18 de setembro de 2015, na sede do Ministério das Cidades, em Brasília (DF), ao tratar da governança interfederativa:

Desde a Constituição de 1988, quando a competência foi descentralizada aos estados (art. 25, § 3º) em cada Unidade Federativa foram adotados critérios e modelos distintos; na maior parte o órgão gestor é estadual, e as estruturas de governança com os municípios ainda são teóricas; os fundos metropolitanos são inexistentes ou frágeis; há poucas ações setoriais concertadas e inadequação dos principais instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional. (<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/estatuto-da-metropole-e-o-tema-de-debates-no-conselho-das-cidades>, acesso em 02 de fevereiro de 2016).

Durante toda a pesquisa havia indícios de que os instrumentos jurídicos elencados no art. 9º do Estatuto da Metrôpole não vinham sendo utilizados na Região Metropolitana do Recife para o desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano e de fato não há registros na Agência Condepe-Fidem, entidade metropolitana de que tenham sido efetivados o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, fundos públicos, operação urbana consorciada interfederativa, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas interfederativas.

O PDUI da Região Metropolitana do Recife que poderia trazer no seu conteúdo diretrizes que possibilitassem essa cooperação no que diz respeito à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, atualmente ainda se encontra em processo de elaboração, como se observa do sítio eletrônico <https://www.pdui-rmr.pe.gov.br>, que concentra as informações sobre a sua elaboração.

Sem o PDUI e com a criação de um Sistema Gestor Metropolitano que ainda não se encontra em pleno funcionamento, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FUNDERM não cumpre ainda o seu papel de fonte de financiamento para as funções públicas de interesse comum.

Quanto à operação urbana consorciada interfederativa, bem como zonas compartilhadas para uso de instrumentos urbanísticos, também não são encontradas na Região Metropolitana do Recife. Todavia, no livro *Núcleo técnico de operações urbanas*, organizado pelo Professor Zeca Brandão (2012) são propostas cinco operações urbanas na Região Metropolitana do Recife: a) Capitania (em Recife); b) Memorial Arcoverde (em Recife-Olinda); c) Centro

Administrativo do Estado (em Recife, com interesse do Estado); d) Porto (em Recife); e) Cidade da Copa (arena em Recife e Olinda).

Dessas operações propostas, pelo menos três, a do Memorial Arcoverde, a do Centro Administrativo do Estado e a da Cidade da Copa apresentam localização e interesse de mais de um ente federativo e seriam passíveis de serem implementadas por operação urbana consorciada interfederativa.

No tocante à celebração de contrato de gestão pode ser citado como exemplo o contrato de gestão celebrado por um Município e que tem por objeto o planejamento urbano, mas que não teve uma conotação metropolitana, que foi o Contrato de Gestão nº 04/2014 celebrado entre o Núcleo de Gestão do Porto Digital – NGPD e o Município do Recife, Prefeitura da Cidade do Recife – PCR que tem como objetivo o Desenvolvimento do Plano Recife 500 Anos; a Estruturação da nova governança para as estratégias de futuro e a gestão das ações voltadas para o futuro do Recife na perspectiva da inovação e estratégias para a cidade.¹⁵

Em relação ao convênio de cooperação técnica, um exemplo, também sem o contorno metropolitano, mas que poderia sim ser usado para funções públicas de interesse comum e portanto de forma metropolitana, seria o convênio celebrado em 2013 entre o Município do Recife e a Universidade Federal de Pernambuco para o desenvolvimento do projeto Parque Capibaribe que pretende transformar o Recife em uma cidade-parque, propondo intervenções em mais de um terço da área da cidade.¹⁶

Os contratos de gestão e os convênios de cooperação, por sua natureza jurídica, quando celebrados pelo Município têm uma repercussão na esfera local, no entanto, ao ser celebrado pelo Estado, independentemente da existência da estrutura administrativa de governança interfederativa, podem ter por objeto questões metropolitanas que repercutam em parte ou em toda a região metropolitana.

A parceria público-privada interfederativa ainda não foi implementada na Região Metropolitana do Recife, mas antes do Estatuto da Metrópole e da previsão da possibilidade da parceria público-privada interfederativa, o Estado de Pernambuco celebrou contrato de parceria público-privada, na modalidade de concessão patrocinada, do Complexo Viário da Praia do Paiva, com a finalidade de exploração da ponte de acesso e sistema viário da Praia do Paiva. Pela sua abrangência de Municípios já que interliga o Município de Jaboatão dos Guararapes ao Município do Cabo de Santo Agostinho e de sua importância para turismo no Estado de

¹⁵ Disponível em: https://www.portodigital.org/arqSite/Contrato_de_Gestao_04_PCR.pdf.

¹⁶ Idem, ibidem.

Pernambuco, claramente essa parceria poderia, após a edição do Estatuto da Metr pole, ter sido configurada como interfederativa pelo interesse comum existente entre mais de um ente federativo, pela sua área de influência e por serviços prestados a mais de um Município da região metropolitana, mas a dificuldade seria que para esse tipo de contrato se faz necessário o funcionamento da estrutura básica de governança, coisa que ainda não se efetivou de forma plena na Região Metropolitana do Recife e para isso seria necessário aguardar a edi o do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, e o pleno funcionamento do Sistema Gestor Metropolitano – SGM, que   a estrutura de governança interfederativa na Região Metropolitana do Recife.

Quanto ao consórcio, tem-se uma experiência exitosa de coopera o no âmbito da Região Metropolitana do Recife que   o do Consórcio Metropolitano de Transporte, não trata de parcelamento, de uso e ocupa o do solo, mas sim de serviço público de transporte, no entanto, o consórcio pode sim ser realizado para exercer a fun o pública de interesse comum relativa   regulamenta o do parcelamento, do uso e da ocupa o do solo para o desenvolvimento urbano integrado.

Quanto a experiência de consórcio na Região Metropolitana do Recife, a Lei Estadual não 13.235, de 24 de maio de 2007 (PERNAMBUCO, 2007), ratifica o Protocolo Inten oes celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando   cria o do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM. Pelo item 14.2 do Protocolo de Inten oes do Consórcio, ratificado pela lei estadual “o ingresso no CTM de novos Municípios integrantes da RMR que não imponha altera oes às condi oes inicialmente previstas neste Protocolo de Inten oes ou que não resulte em uma adesão ao consórcio parcial ou condicional, dependerá apenas de ratifica o, mediante lei específica, do novo Município ingressante e desde que este atenda as condi oes técnicas e operacionais estabelecidas no Contrato Social do CTM, bem como às demais constantes na Lei Federal não 11.107, de 06 de abril de 2005”. Portanto outros Municípios da Região Metropolitana, além de Recife e Olinda, podem integrar o CTM.

Em rela o às zonas para aplica o compartilhada dos instrumentos urbanísticos e compensa o por serviços ambientais, ou outros serviços prestados pelo Município   unidade territorial urbana, não foi localizado registro de experiências na Região Metropolitana do Recife.

No Capítulo 2 ficou claro que o processo de metropolização sofre influência do modo de produção capitalista e que a financeirização do mercado imobiliário é um dos fatores para o surgimento de conflitos entre Municípios. Esses conflitos, no que diz respeito à regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo partem principalmente da delimitação do que é interesse local e do que é função pública de interesse comum e para esclarecer como isso ocorre na prática foram trazidos quatro casos práticos de conflitos, nos quais resta evidente que quando a solução a ser implementada envolve mais de um Município, essa situação deixa de ser de interesse local e passa a ser uma função pública e interesse comum que necessita de compartilhamento de responsabilidades.

Retornando aos casos práticos que foram utilizados como estudos de caso no capítulo anterior e após compreender neste capítulo como funciona a governança interfederativa e o que é necessário para se aplicar os instrumentos do art. 9º do Estatuto da Metrópole é possível propor quais os instrumentos jurídicos podem ser utilizados para evitar ou minimizar conflitos entre Municípios metropolitanos no que pertine à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

O primeiro instrumento que pode repercutir nesse tratamento metropolitano do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e conseqüentemente nos casos práticos do capítulo anterior, é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, pois ele é o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamentos, viabilização econômica financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (art. 2º, VI, do Estatuto da Metrópole) e como no seu conteúdo mínimo deve constar, entre outros aspectos, as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, o macrozoneamento da unidade territorial urbana, as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano e 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 (art. 12 do Estatuto da Metrópole), por certo no seu conteúdo deve ser apontadas no macrozoneamento as áreas que precisam desse tratamento metropolitano e não apenas local.

Como na Região Metropolitana do Recife ainda não há o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado, não será possível fazer a correlação e demonstrar como ele repercutiria nos casos práticos trazidos no bojo da tese. Contudo, mesmo sem haver um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado em vigor, todos os casos analisados poderiam ter sido

objeto de consórcio ou de convênio para uma solução consensual dos conflitos porventura existentes, levando em consideração as características jurídicas desses instrumentos, pois como não há uma imposição legal para a solução desses conflitos, o caminho seria uma solução consensual, aliás isso tem sido uma tônica no federalismo de cooperação, ou seja, os entes públicos precisam dialogar na busca de soluções que garantam o exercício das funções públicas de interesse comum.

Nenhum dos casos práticos apresentados contêm dados de planejamento urbano que possam levar a concluir ser possível a viabilidade de operação urbana consorciada interfederativa ou parceria público-privadas interfederativas, mas é fato que esses instrumentos podem ser aplicados, no caso da operação urbana consorciada interfederativa, quando se pretender transformações urbanísticas estruturais que envolvam Poder Público, iniciativa privada, bem como moradores e usuários da área que se pretende transformar. Quanto à parceria público-privada interfederativa na hipótese de ser necessária uma atuação conjunta entre poder público e iniciativa privada envolvendo uma prestação de serviço público.

Após conhecer os requisitos jurídicos para cada um dos instrumentos elencados no art. 9º do Estatuto da Metrópole, restou demonstrado que tais instrumentos podem sim ser utilizados com o objetivo de regular o parcelamento, o uso e a ocupação do solo metropolitanos em busca do tão almejado desenvolvimento urbano integrado, pois com exceção do PDUI, dos planos setoriais interfederativos, dos fundos públicos, da parceria público-privada interfederativa e das zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos que necessitam da existência e funcionamento da estrutura administrativa de governança metropolitana, os demais instrumentos podem ser utilizados de acordo com a escolha a ser realizada pelos gestores públicos envolvidos e viabilizado pela aprovação da legislação pertinente ou celebração de instrumentos jurídicos que concretizem os objetivos do instrumento escolhido.

Por fim, quando da revisão do Estatuto da Metrópole pela Lei nº 13.683, de 2018 (BRASIL, 2018) foi inserido o art. 7º- A o qual dispõe:

Art. 7º-A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais:

- I – compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e
- II – compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados.

Registre-se que no Estatuto da Metrópole o único dispositivo que trata governança sem fazer referência ao termo interfederativa é exatamente o artigo supratranscrito, que a considera como “governança das funções públicas de interesse comum”. Assim, aplicar os dois incisos do art. 7º- A é totalmente factível na região metropolitana, mesmo que ainda não possua uma estrutura administrativa de governança interfederativa ou naqueles casos em que existe, mas não está em seu pleno funcionamento, pois para compartilhar responsabilidades na gestão de ações e projetos que tratem de função pública de interesse comum, não necessariamente tem que se utilizar de governança interfederativa com uma estrutura administrativa básica.

Portanto, o dispositivo supratranscrito valida o que propõe nesta tese, ou seja, a utilização de instrumentos jurídicos que demandam soluções consensuais até que se tenha uma efetiva estrutura de governança interfederativa, inclusive em matéria de planejamento urbano ou regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, quando constituírem uma função pública de interesse comum.

A cooperação entre os entes integrantes das regiões metropolitanas representa um grande desafio para os Estados e Municípios, mas deve ser enfrentado com vontade política e a coragem em utilizar os instrumentos jurídicos que o próprio Estatuto da Metrópole indica já pode ser um bom começo para esse intento, até se ter uma estrutura básica administrativa de governança interfederativa que possa efetivamente atuar no trato das funções públicas de interesse comum que demandam o compartilhamento de responsabilidades.

5 ALGUNS DESTAQUES, A TÍTULO DE CONCLUSÃO

A questão chave, que permeia todo o estudo aqui desenvolvido, remete à viabilidade da regulação metropolitana do planejamento e gestão do parcelamento, uso e ocupação do solo, visando concretizar a governança metropolitana ou interfederativa para solução de conflitos entre Municípios, quando o interesse envolvido deixa de ser local e passa a ser uma função pública de interesse comum, conforme preconiza o Estatuto da MetrÓpole.

A abordagem dessa questão exigiu o aprofundamento do processo de metropolização, na fase atual do capitalismo comandada pelo capital financeiro, com enfoque desse fenômeno na Região Metropolitana do Recife. Na fase atual do capitalismo comandada pelo capital financeiro, constata-se que o desenvolvimento do modo de produção capitalista possui uma relação direta com o surgimento das metrópoles, por tal razão foi necessário traçar a evolução histórica dessa relação desde a Revolução Industrial, quando as cidades passam a ter um perfil compatível com o que se denomina metrópole, abordando ainda as mudanças sofridas com o início do chamado regime de acumulação fordista no início do século XX, que uniu industrialização e urbanização, gerando, nas palavras de Castells (1999), uma explosão urbana e, em seguida, a análise da chamada metrópole fordista e o surgimento de uma urbanização tipicamente metropolitana, especialmente no período de 1945 a 1973, realidade também presente no Brasil quando são criadas por lei, em 1973, as primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras.

Como registra Harvey (1992), após 1973, no período pós-fordista ou de acumulação flexível, há o surgimento de novos setores de produção, com alta inovação comercial, tecnológica e organizacional. Aqui ocorre a transição da chamada economia industrial para economia informacional/global, surgindo o que Castells (1999) denomina “cidade informacional” e, em paralelo, o processo de globalização avança e passam a existir, no dizer de Sassen (2008), “cidades globais”. É nesse panorama do regime de acumulação flexível que surge de forma mais evidente a atuação do mercado financeiro nas metrópoles. Com o aumento dos “mecanismos de capitalização”, baseado tanto em rendas financeiras quanto imobiliárias, as metrópoles se tornam mais atrativas, seja pela própria produção de serviços, seja pela produção imobiliária, uma vez que, nesse período, a produção industrial já não é a que mais atrai investimentos para as metrópoles (LENCIONI, 2015).

O processo de metropolização se acentua nesse período pós-fordista, confirmando que a forma de ocupação da metrópole tem relação direta com as diversas fases do capitalismo e não foi diferente nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, incluindo a Região Metropolitana do Recife. Por essa razão, fez-se necessário abordar como ocorreu o processo de urbanização brasileiro, como se distingue a metrópole institucional e a metrópole funcional e ainda entender como ocorreu a dinâmica metropolitana e a expansão da malha urbana na Região Metropolitana do Recife. Problematizou-se, por fim, sobre como as metrópoles brasileiras, e especificamente a do Recife, se comportam sob a égide do capital imobiliário financeirizado que evidenciam os conflitos decorrentes da metropolização e a necessidade de regulação metropolitana.

O impasse que se estabelece em torno do planejamento urbano/metropolitano, na fase recente, remete à dinâmica dos agentes financeiros e imobiliários, que procuram a captação de uma parcela das rendas fundiárias a partir do aval e da aprovação de projetos desenraizados dos interesses locais. Nesse contexto, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo metropolitano são definidos como função pública de interesse comum, constituindo-se em condição necessária para a gestão metropolitana.

Lencioni (2015) considera que o capitalismo se reinventou nessa sua nova fase, fortalecendo os mecanismos de financeirização que se realiza por meio da reprodução do espaço urbano, caracterizando uma passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro e assim, nesse processo, a metrópole acentua a sua centralidade.

David Harvey (2004) denuncia a exacerbação da diferenciação socioespacial nas grandes cidades, que resulta desse processo recente de acumulação do capital, o qual se expressa pela expansão dos espaços excludentes e pelos enclaves urbanos destinados à média e alta renda, resultantes da nova racionalidade subjacente aos grandes empreendimentos urbano-imobiliários. Em publicação mais recente (2014, p. 59) o autor alerta que esse processo suprime do cidadão o próprio direito à cidade, uma vez “que a urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas ao preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade”.

O direito à cidade preconizado por Henri Lefebvre (2001, p. 105) assume, no contexto metropolitano, um alcance duplamente maior: “em natureza – o direito de transformar e reinventar as cidades de acordo com os nossos desejos”; e “em ambição – o direito a uma

sociedade com futuro”, impulsionando a construção de metrópoles que configurem verdadeiras “cidades de cidadãos” (FERRÃO, 2015, p. 220).

No caso do Brasil, Milton Santos (1993, p. 10) afirma que, ao longo do século XX, “mas sobretudo nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o da pobreza, cujo lócus passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade” e é nessa cidade, “onde tantas necessidades emergentes não podem ter respostas” que se tem “tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político de possibilidade de soluções”.

Esse processo de metropolização agregado à financeirização do mercado imobiliário pode gerar conflitos entre Municípios, especialmente quando em determinadas situações se tem uma diferença tênue entre o que é interesse local e interesse comum no que se refere ao desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo. Os estudos de casos trazidos na tese evidenciam a existência desses conflitos na Região Metropolitana do Recife, em situações que aparentemente se tem o interesse local, mas que diante das circunstâncias pode se transmutar em interesse comum, reivindicando um tratamento metropolitano.

Ao aprofundar os estudos sobre a função pública de interesse comum, buscando identificar como a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo pode se inserir nessa categoria, dependendo do interesse envolvido, algumas evidências surgem. A distinção entre interesse local e função pública de interesse comum está muito ligada a como o ordenamento jurídico brasileiro trata a questão, pois a autonomia municipal encontra-se consagrada na Constituição Federal de 1988 e cabe ao Município as matérias de interesse local. Vale ressaltar, entretanto, que algumas vezes matérias que a princípio seriam de interesse local passam a ser consideradas função pública de interesse comum, entendida essa função, como bem define o Estatuto da Metrópole, no seu art. 2º, II, como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

Os quatro casos empíricos, analisados na Região Metropolitana do Recife, contribuem para a compreensão de interesse local *versus* interesse comum, oferecendo um quadro concreto de conflitos estabelecidos entre Municípios, com requisitos claros de uma gestão metropolitana. A partir do aprofundamento dos estudos sobre a governança metropolitana ou interfederativa, como condição necessária para viabilizar a aplicabilidade dos instrumentos jurídicos dispostos

no art. 9º do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), são vislumbradas possibilidades de utilizar os instrumentos jurídicos do art. 9º do Estatuto da Metrópole para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, bem como para solucionar demandas ou estabelecer políticas públicas envolvendo o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano metropolitano do Recife.

- *O uso privativo de áreas comuns em loteamento aprovado na região metropolitana, constituindo um loteamento fechado*

No caso relatado, o loteamento pertence parte ao Município de Jaboatão dos Guararapes e parte ao Município do Recife; o primeiro Município autoriza o fechamento do loteamento, enquanto Recife exige que a partir de 6,25 hectares deve ter loteamento aberto.

O instrumento principal para solução desse tipo de conflito seria a existência do PDUI, pois nesse instrumento poderiam ficar definidos macrozoneamentos que indicassem essas áreas limítrofes como de trato metropolitano, até porque os Municípios envolvidos estariam abrindo mão de parcela da sua autonomia para que a solução do conflito fosse resolvido no âmbito da função pública de interesse comum com a atuação da entidade metropolitana.

Sem a existência de PDUI, nem da estrutura de governança em pleno funcionamento, uma possibilidade para solução de problemas como esse relatado poderia ser a criação de um Consórcio entre os Municípios para o planejamento urbano conjunto na regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, com o objetivo de gerir esse tipo de serviço público. É legalmente possível a criação do consórcio entre Municípios metropolitanos com essa finalidade, no entanto, é uma solução mais complexa pois exige a criação de uma nova pessoa jurídica, com a necessidade de destinação de pessoal e bens para que esse tipo de serviço transferido ao Consórcio seja efetivamente executado.

O convênio seria outra possibilidade de cooperação entre os Municípios limítrofes para análise de loteamentos pertencentes a mais de um Município, possibilitando a identificação do conflito, com a proposta de solução e até mesmo propondo-se alterações legislativas nos Municípios envolvidos, o que não seria possível de ocorrer se cada um dos Municípios apreciasse isoladamente a aprovação do loteamento.

- *O uso e ocupação do solo em áreas limítrofes de Municípios metropolitanos para condomínios fechados, condomínios de lotes ou conjuntos habitacionais*

No caso apresentado também há conflito em razão da localização do conjunto habitacional, pois foi licenciado como pertencente a Camaragibe e depois se verificou que a maior parte da sua construção estava sendo executada no Município do Recife e sem o devido licenciamento, o que gerou a propositura de ação judicial pelo construtor para que houvesse o reconhecimento que a obra estava sendo realizada no Município de Camaragibe e, portanto, não poderia ter sido embargada pelo Município do Recife.

Se houvesse a análise integrada pelos Municípios para esse tipo de empreendimento em área limítrofe, isso teria sido evitado, portanto o Consórcio e o Convênio teria a possibilidade de uso como explicado no item anterior.

- *O uso e a ocupação do solo em corredor de transporte metropolitano*

O terceiro caso apresentado é de um empreendimento de impacto de edifício residencial no Município de Recife, cujo impacto no trânsito atinge o Município de Camaragibe e que a mitigação do impacto se limitaria à área do Recife.

A solução proposta nos casos anteriores também é possível neste, mas por se tratar de corredor de transporte metropolitano, havendo o interesse de transformação urbanística da área, seria possível cogitar também de uma Operação Urbana Consorciada Interfederativa, coordenada pelo Poder Público Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.

- *O uso e a ocupação do solo em Município que impõe limitações administrativas não previstas no Município limítrofe*

O último caso é a construção de um Aeródromo no Município de Paulista, cujo cone de voo iria limitar a altura de prédios no Município vizinho de Olinda, sem que sequer esse projeto seja submetido à análise desse Município.

Nesse caso, por se tratar não apenas de uma construção, mas de uma atividade de impacto na região metropolitana, a existência de Consórcio ou de Convênio poderia talvez minimizar a existência de conflitos entre os Municípios envolvidos e se chegar a uma solução consensual, no entanto, pela natureza da atividade, seria interessante a análise por uma entidade metropolitana para que o tipo de decisão fosse uniforme para todo o território metropolitano, até porque é o tipo de atividade que gera restrições urbanísticas, em especial pelas normas de regulação impostas pela União.

A análise desses estudos de caso demonstra que, no tocante à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, existem situações em que essa matéria deixa de ser de interesse local e passa a ser função pública de interesse comum, especialmente quando existem conflitos que ensejam uma solução envolvendo mais de um Município e até mesmo com a participação do Estado. A demonstração de que os instrumentos jurídicos colocados à disposição dos gestores no art. 9º do Estatuto da Metrópole podem viabilizar, *independentemente da existência ou do funcionamento de uma estrutura administrativa de governança*, o compartilhamento de responsabilidades, exercendo de fato o papel da governança metropolitana ou interfederativa e efetivando o exercício das funções públicas de interesse comum, incluindo a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, comprova, assim, a hipótese inicial.

O Estatuto da Metrópole, no seu art. 2º, IV, traz como conceituação para governança interfederativa: o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. É, portanto, da essência do conceito legal o reconhecimento do que seja uma função pública de interesse comum, pois a partir desse reconhecimento se estabelece a necessidade do compartilhamento de responsabilidades e ações entre os diversos entes da federação visando a organização, o planejamento e a execução dessas funções.

Segundo o Estatuto da Metrópole, no que se refere ao desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, essa governança, no sentido de compartilhamento de responsabilidade e ações, deve estar presente seja pela existência da estrutura administrativa prevista no art. 8º do Estatuto da Metrópole, seja pelos instrumentos previstos no art. 9º, que podem ser utilizando quando não existe a estrutura administrativa, ou quando essa estrutura não funciona adequadamente.

Apesar de o Estatuto da Metrópole trazer diretrizes para a implementação da governança interfederativa e conseqüentemente se atingir a efetiva gestão metropolitana, na prática isso não avançou na Região Metropolitana do Recife. Por isso se propõe a utilização de alguns instrumentos jurídicos para se fazer a gestão de funções públicas de interesse comum e, conseqüentemente, se conseguir uma gestão metropolitana especificamente quanto à regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano.

O cenário ideal ao se falar de gestão metropolitana seria a governança interfederativa, inclusive o próprio Estatuto da Metrópole considera que só se tem uma gestão metropolitana

plena quando a região metropolitana possui: formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.

Ocorre que até que se tenha uma estrutura básica de governança interfederativa em funcionamento, a solução para a gestão de funções públicas de interesse comum, incluindo a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, bem como a solução de conflitos entre Municípios metropolitanos é a utilização de outros instrumentos jurídicos previstos no art. 9º do Estatuto da Metr pole que, na sua maioria, independem da existência de estrutura administrativa de governança interfederativa.

Como a gestão metropolitana das fun es públicas de interesse comum não   de fácil soluço, revisar as indaga es inicialmente colocadas,   luz dos estudos desenvolvidos, contribui para o avanço do tema abordado.

- *Como superar essas dificuldades para a governança metropolitana, denominada pelo Estatuto da Metr pole como interfederativa?*

A governança interfederativa depende de vontade política e acordos entre os Entes Públicos para que efetivamente funcione, talvez por essa razão ainda não foi implementada de forma efetiva no âmbito da Região Metropolitana do Recife, apesar de existir formalmente previsto o Sistema Gestor Metropolitano, conforme exposto no item 4.2.2. A implementa o perpassa por questões políticas, bem como por questões financeiras ligadas ao financiamento dessa estrutura administrativa. Essas dificuldades devem ser superadas quando os Governos Estaduais e Municipais cheguem a uma soluço consertada para esses dois pontos. Até que se tenha essa estrutura de governança em pleno funcionamento torna-se importante se dar soluço pontual para as fun es públicas de interesse comum que   o cerne da gestão metropolitana, podendo ser alcançada por meio dos instrumentos arrolados no art. 9º do Estatuto da Metr pole.

- *Mesmo sem essa estrutura básica em funcionamento, ou a despeito de sua existência   possível esse compartilhamento de responsabilidades se concretizar por força de instrumentos jurídicos colocados   disposi o dos gestores no art. 9º do Estatuto da Metr pole?*

A partir do estudo de todos os instrumentos elencados no art. 9º no item 4.3 da tese, ficou demonstrado pelos requisitos jurídicos para aplica o de cada um deles que, com exce o do Plano de Desenvolvimento Urbano Integra – PDUI, dos planos setoriais interfederativos,

dos fundos públicos, das parcerias público-privadas interfederativas e das zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, todos os outros instrumentos são passíveis de serem utilizados. Ou seja, para solução de problemas e gestão das funções públicas de interesse comum no que diz respeito à regulação do planejamento, do uso e da ocupação do solo, de forma consensual, podem ser utilizados vários dos instrumentos jurídicos do art. 9º, do Estatuto da Metrópole, com a atuação de mais de um Município, com a participação do Estado e até mesmo da União, ainda que a estrutura básica de governança não exista ou se ainda não se encontra em pleno funcionamento.

• Até que se consiga viabilizar essa governança interfederativa ideal, com uma estrutura básica em pleno funcionamento, como podem os Municípios e o Estado atuarem de forma a realizarem a governança interfederativa no sentido de atingir um desenvolvimento urbano integrado para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo metropolitano?

Como respondido no item anterior, os instrumentos do art. 9º do Estatuto da Metrópole viabilizam não a governança interfederativa, mas sim a se atingir o que a governança interfederativa se propõe, como está disposto no art. 2º, IV, do Estatuto da Metrópole, ou seja, o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. Esse compartilhamento pode sim ocorrer por meio dos instrumentos do art. 9º, não obstante o ideal seria existir uma estrutura básica administrativa de governança interfederativa atuante para que centralizasse a execução de funções públicas de interesse comum.

• Os instrumentos jurídicos do art. 9º do Estatuto da Metrópole podem ser utilizados para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum e, no caso específico em estudo, para solucionar demandas ou estabelecer políticas públicas envolvendo o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano metropolitano?

Apesar de os instrumentos jurídicos elencados no art. 9º do Estatuto da Metrópole ainda não terem sido aplicados na Região Metropolitana do Recife, pela sua descrição e requisitos necessários para a efetivação, ficou claro que são factíveis de aplicação, mesmo sem uma estrutura de governança interfederativa. Com exceção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, dos planos setoriais interfederativos, dos fundos públicos e das parcerias público-privadas interfederativas, que efetivamente precisam para sua aplicação de uma estrutura de governança em funcionamento, os demais instrumentos dependem muito mais da atuação colaborativa entre os entes federativos. Podem esses instrumentos, portanto, serem

utilizados para qualquer função pública de interesse comum, incluindo a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

Tratando-se de gestão metropolitana fica claro que “se orienta pela ideia-força do interesse metropolitano e pela pauta das chamadas funções públicas comuns traduzidas em serviços, prestações diversas, atuação regulatória em relação a variadas atividades” (PIRES, 2008, p. 179), constituindo um verdadeiro desafio compartilhar essa responsabilidade entre Municípios e Estado, com a participação, por vezes, da União.

O Estatuto da MetrÓpole indica a busca por um planejamento/desenvolvimento integrado, ou seja, a autonomia municipal não é considerada ao extremo para solução de problemas urbanos que sejam considerados função pública de interesse comum, pois existem problemas que são melhor solucionados com a participação efetiva dos Municípios que compõe a região metropolitana, com a colaboração do Estado, o apoio da União e a participação da Sociedade Civil.

Para o bom exercício das funções públicas de interesse comum, o ideal seria a existência de uma estrutura administrativa básica de governança interfederativa, baseada na lei, construída com o diálogo democrático entre os Municípios integrantes da região metropolitana e o Estado, que funcionasse efetivamente para a gestão metropolitana de funções públicas de interesse comum, incluindo a regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano e com a indicação de soluções adequadas para os conflitos porventura existentes, com a fixação de políticas públicas para a região metropolitana.

Até que essa estrutura administrativa de governança interfederativa esteja em pleno funcionamento, com a aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI e sua aplicação à toda região metropolitana, com a existência de Fundo Público que a financie, a alternativa para a solução de conflitos entre Municípios, para integração entre Municípios metropolitanos e Estado com o objetivo do desenvolvimento urbano integrado do parcelamento, do uso e da ocupação do solo é serem utilizados os instrumentos previstos no art. 9º do Estatuto da MetrÓpole, quais sejam: operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001); consórcios públicos; convênios de cooperação; parcerias público-privadas interfederativas; contratos de gestão; e compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme dispõe o Estatuto da MetrÓpole (art. 7º, VII).

No âmbito da Região Metropolitana do Recife, área objeto do estudo realizado, sem o pleno funcionamento da estrutura básica de governança interfederativa e ainda sem a conclusão do processo de elaboração do PDUI que resultará no instrumento básico que estabeleça as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região, resta às administrações locais e estadual lançarem mão de soluções pontuais dos problemas metropolitanos existentes.

Ressalte-se ainda que o novo Plano Diretor do Recife, aprovado pela Lei Complementar nº 2, de 24 de abril de 2021, reconhece expressamente no art. 219 que o Plano Diretor “deverá ser adequado, no que couber e em assuntos de interesse comum à metrópole, ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, no prazo de até 02 (dois) anos do início de vigência da lei que regulamentar o PDUI”. Portanto, com a edição do PDUI o Plano Diretor poderá passar a contemplar questões de parcelamento, uso e ocupação do solo à luz do macrozoneamento estabelecido no PDUI e minimizar, inclusive, a existência de conflitos.

Enquanto não se tem o PDUI e tampouco uma estrutura de governança funcionando plenamente, para a solução de conflitos podem ser utilizados os instrumentos jurídicos previstos no art. 9º do Estatuto da Metrópole que na sua maioria independem da estrutura administrativa básica de governança, mas precisam da construção de consensos entre os entes públicos envolvidos para que sejam aplicados com sucesso e beneficiem toda a coletividade.

O estudo desenvolvido ressalta a importância de regulamentação no tocante ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo quando se tratar de função pública de interesse comum para garantir o desenvolvimento urbano integrado, também contribui com a reflexão crítica sobre o tema para os gestores públicos Municipais e gestores públicos das instâncias metropolitanas apresentando de forma clara os instrumentos jurídicos que podem ser utilizados nessa seara, além de ser um estímulo a futuras pesquisas sobre o papel da Governança Interfederativa na gestão e no planejamento metropolitano.

Espera-se, assim, que as análises desenvolvidas ao longo desta tese, ancoradas na demonstração de estudos empíricos selecionados, possam inspirar reflexões acerca dos caminhos possíveis para se alcançar a solução de conflitos entre Municípios metropolitanos. Trata-se, pois, de um tema inovador à luz dos desafios impostos pela exequibilidade dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Metrópole para o enfrentamento dos problemas de

parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, abrindo-se também caminhos para pesquisas futuras que envolvam a proposta de soluções para outros problemas metropolitanos, além dos decorrentes do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaio FEE*, Porto Alegre (16) 2510-555, 1995.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO Hironubo; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). *Temas de direito ambiental e urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

APPARECIDO JÚNIOR, José Antônio. *Direito urbanístico aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. Curitiba: Juruá, 2017.

ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger. Las competencias urbanísticas y la planificación metropolitana em el estado autonómico español y en el federalismo brasileño. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, nº 138, p. 879-907, sept.-dic. 2013.

ARRAIS, Tadeu. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. *Revista do Departamento de Geografia*, 24, 4-23, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.7154/RDG.2012.0024.0001>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ASCHER, François. Metropolização e transformação do centro das cidades. *O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Ed. Terceiro Nome/Viva Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

AZEVEDO, Ricardo Marques de. Uma idéia de metrópole no século XIX. *Rev. Bras. Hist.* [online]. 1998, v. 18, nº 35, p. 165-183. ISSN 1806-9347. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-01881998000100007>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BALBIM, Renato; BECKER, Maria Fernanda; COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012. v. 8.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARRETO, Cláudia Paes; BARRETO, Juliana Cunha; MELLO, Veralúcia. Arranjo de governança interfederativa no planejamento metropolitano de Pernambuco: interpretando o estatuto da metrópole. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

BARROS, Samarane Fonseca de Souza. *A produção do espaço urbano nos diferentes padrões de acumulação: o fordismo e a acumulação flexível em perspectiva*. Espaço e Economia. [online], 14, 2019, posto online no dia 11 agosto 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/5841>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, nº 153, p. 255-270, jan.-mar. 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra. Região Metropolitana do Recife: principais características da sua região de influência e da integração dos municípios na aglomeração recifense. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITOUN, Jan (org.); RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (coord.). *Recife: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BIZELLI, José Luís. Reforma administrativa do Estado e governança pública nas cidades brasileiras. *Revista Temas em Administração Pública*, Araraquara, v. 1, nº 1, 2007.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, nº 45, p. 152-166, 1996. Disponível em <http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br>. Acesso em: 15 maio 2021.

BOTELHO, Adriano. A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. *Caderno Metrópole*, 18, p. 15-38, 2º semestre 2007.

BRANDÃO, Zeca (org.). *Núcleo técnico de operações urbanas*. Estudos 2007-2010. Recife: CEPE, 2012. Disponível em https://issuu.com/julienineichen/docs/livro_ntou. Acesso em: 8 abr. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm . Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 08 jun. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13683.htm. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm . Acesso em: 13 ago. 2021

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 maio 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm . Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL, Lei nº 6.803, 02 de julho de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16803.htm. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. Resolução nº 001/86 do CONAMA. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. Resolução nº 237/97 do CONAMA. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, nº 57, p. 221-236, aug. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200017&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 jul. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, Heleniza Ávila; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Pedro Xavier. Governança metropolitana frente aos desafios da implementação do Estatuto da Metrópole uma reflexão a partir da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS). In: MARX, Vanessa; COSTA, Marco Aurélio (org.). *Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2016.

CARLOS, Ana Fani A. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1996. O lugar no/do mundo. São Paulo: Edições Labur, 1996. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dg/gesp>. Acesso em: 6 mar. 2020.

CARLOS, Ana Fani A. *A cidade*. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

CARLOS, Ana Fani A. A natureza do espaço fragmentado. In: SANTOS, Milton (org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 191-197.

CARLOS, Ana Fani A. A produção da metrópole o novo sentido do solo urbano na acumulação do capital. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; LIMONAD, Ester; GUSMÃO, Paulo Pereira de (org.). *Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). *Crise urbana*. São Paulo: Contexto, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHALHUB, Melhim Namem. Condomínio de lotes de terreno urbano. *Revista de Direito Imobiliários (RDI)*, Belo Horizonte: Fórum, p. 67/101, jul./dez. 2009.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, nº 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CHESNAIS, François. Alguns elementos sobre o capitalismo contemporâneo e a crise econômica e financeira mundial. In: LEAL, Suely; LACERDA, Norma (org.). *Novos padrões de acumulação urbana na produção do habitat: olhares cruzados Brasil/França*. Recife: Universitária da UFPE, 2010.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Regiões Metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. In: XIV Coloquio Internacional de Geocritica. *Las utopias y la construcción de la sociedad del futuro*. Barcelona, 2-7 de mayo de 2016. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/xiv-coloquio/MLivraClementino.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2020.

COÊLHO, Carolina Reis Jatobá; MASSERAN, Jorge Alberto Mamede. A parceria público-privada interfederativa como instrumento de gestão no Estatuto da Metrópole sob a ótica constitucionalista de repartição de Competências. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, nº 3, 2018, p. 1997-2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br>. Acesso em: 8 abr. 2020.

CORDEIRO, Glauber de Lucena Cordeiro. *Regiões Metropolitanas: o papel dos parlamentos metropolitanos na governança interfederativa do Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/2015)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CÔRREA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

CORREIA, Arícia Fernandes Correia; FARIAS, Talden. Direito da Metrópole: comentários críticos ao Estatuto da Metrópole e ao Projeto de Lei da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, RS: Plenum, ano VII, nº 19, p. 29-70, jan./abr. 2018.

COSTA, Marco Aurélio. A gestão impossível? Conflitos federativos e paradoxos nos 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. *Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Anpur, 2015.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. Análise da gestão e da governança metropolitanas das funções públicas de interesse comum selecionadas. *In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo.* Brasília: Ipea, 2014.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os Sistemas de Gestão das Regiões Metropolitanas do Brasil. *In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil.* Brasília: Ipea, 2013.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. *In: MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.* Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

CRESPO, José Luís Mourato. Governança e território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa. *Crespo*. Disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11754/3/TESE%20JLCRESPO_2013.pdf. Acesso em: 31 mar. 2020.

CRUZ, Jório. *Os municípios se sublimam na metrópole: ensaio sobre reforma metropolitana.* Recife: Cubzac, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Moisés Ferreira da; SCOCUGLIA, Jovanka Baracuhy Cavalcanti. A produção mercantil da cidade contemporânea. O Porto Novo Recife PE e as estratégias de requalificação de waterfronts. *Arquitextos*, São Paulo: Vitruvius, ano 20, nº 237.05, fev. 2020. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/20.237/7644>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CUNNINGHAM, David. O conceito de metrópole: filosofia e forma urbana. *Periferia*, Duque de Caxias: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, jul./dic. 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5521/552156377007.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 15, nº 3, p. 165-186, set./dez. 2010.

DAVANZO, Aurea Maria Queiroz; PIRES, Maria Conceição Silvério; NEGREIROS, Rovená; SANTOS, Sarah Maria Monteiro. Metropolização e rede urbana. *In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves. Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces.* Brasília: Ipea, 2011.

DAVIDOVICH, Fany. A “volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. *In: RIBEIRO, Luiz Cesar de. Queiroz. (org.). Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.* São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004.

DAVIDOVICH, Fany. Diferenciação da espacialidade da metrópole no Brasil: referências para a gestão. *Cadernos Metrópole*, nº 9, p. 135-163, 1º sem. 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/viewFile/9208/6823>. Acesso em: 17 jul. 2020.

DEAK, Csaba. A cidade: do burgo à metrópole. ED34CITY-p.doc, 1991. Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/91city/ED34CITY.pdf. Acesso em: 30 jul. 2020.

DELGADO, Carine; XAVIER, Emanuella. *Contratos de gestão: análise crítica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

DI MÉO, G. Introdução ao debate sobre a metropolização: uma chave de interpretação para compreender a organização contemporânea dos espaços geográficos. *Confins: Revista Franco-brasileira de Geografia*, São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, Departamento de Geografia, nº 4, 2008. Disponível em: <http://confins.revues.org/5433#quotation>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.

DIAS, Solange. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei nº 11.107/2005. In: KLINK, J. (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. p. 201-228.

DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo. A Região Metropolitana do Recife e o “interesse incomum”: Dimensões da governança de uma metrópole institucionalmente fragmentada. Dimensões da governança de uma metrópole institucionalmente fragmentada. In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida; BITTOUN, Jan (org.); RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (coord.). Recife: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ESTEVE, Joseph M^a Pascual. *Governança democrática: construção coletiva de desenvolvimento das cidades*. Trad. João Carlos Vitor Garcia. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 359-367.

FERNANDES, Marlene; FERNANDES, Almir. Governança metropolitana: conflitos e lideranças. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouart; ZVEIBIL, Victor Zular (org.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p. 87-113.

FERRÃO, João. Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos”? In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia. de (org.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, 2015. p. 209-224. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/20132>. Acesso em: 12 mar. 2018.

FERREIRA, Luís Tarcísio Teixeira. *Parcerias Públicos-Privadas: aspectos constitucionais*. Belo Horizonte: Forum, 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle Figueiredo. *Disciplina urbanística da propriedade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FRANÇA, Karla; FURTADO, Bernardo Alves. Heterogeneidades, fragilidades e alternativas: institucionalidades da governança metropolitana nos países desenvolvidos e na Índia. In: / FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano* Brasília: Ipea, 2013.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, nº 1, p. 103-132, jul./dez. 2015.

FREDERICKSON, H. George. Whatever happened to public administration? governance, governance everywhere. *Working Paper QU/GOV/3/2004*. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.537.8624&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

FRESCA, Tânia Maria. Uma discussão sobre o conceito de metrópole. *Revista da ANPEGE*, v. 7, nº 8, p. 31052, ago./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5418/RA2011.0708.0003>. Acesso em: 9 abr. 2020.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpolis; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GONÇALVES, Raquel Garcia Gonçalves; MARRA, Natália Cardoso. Regiões Metropolitanas: uma modalidade de gestão desconcentrada e cooperativa. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v.16, nº 1, p. 169-177, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1187/941>. Acesso em: 4 maio 2020.

GOUVEA, RONALDO GUIMARAES. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 35, nº 104, p. 47-76, abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612009000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: mar. 2020.

GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano, região metropolitana, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: RT, 1983.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec, 1980.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 6. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. *Espaço e Debates*, São Paulo, nº 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

HENRIQUES, Antonio e MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica*. São Paulo: Atlas, 2017.

HOLANDA, Virginia Celia Cavalcante; CASTRO, Francisca Fernanda Batista. *Institucionalização e metropolização do espaço no Brasil: notas sobre um debate necessário*. *Breves Contribuciones del I.E.G.*, nº 29, año 2018, p 52-73.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional brasileiro e as regiões metropolitanas*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 12, nº 46, p. 33-42, abr./jun. 1975. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182005/000867054.pdf?sequence=1>. Acesso em: 6 out 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Região de influência das cidades (REGIC) 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA. *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Organizadores Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. Brasília: Ipea, 2014.

IPEA. *Governança Metropolitana no Brasil, Relatório de Pesquisa, Região Metropolitana do Recife*, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150717_relatorio_a_rranjos_reecife.pdf, Acesso em: 16 de jul. de 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: RT, 2015.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. *Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro*. *Cadernos Metrópole*, v. 19, p. 379-406, 2017.

KLINK, Jeron. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metr pole*, v. 11, n  22, p. 415-433, jul./dez. 2009. Disponível em http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm22_165.pdf. Acesso em: 3 jul. 2020.

KLINK, Jeron. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovern veis? Problematizando a reestrutura o e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; DE FRANÇA, Karla Christina Batista (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por solu es conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano* Brasília: Ipea, 2013. p. 83-114.

KLINK, Jeron. Regionalismo e reestrutura o urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educa o*, Porto Alegre, v. 32, n  2, p. 2017-226 maio/ago. 2009.

KORNIN Thaís; MOURA, Rosa. Metropoliza o e governança urbana: rela es transescalares em oposi o a práticas municipalistas. *GEOUSP, Espaço e Tempo*, São Paulo, n  16, p. 17-30, 2004.

LACERDA, Norma. Fragmenta o e integra o movimentos de (re)estrutura o espacial das metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; LIMONAD, Ester; GUSMÃO, Paulo Pereira de (org.). *Desafios ao planejamento: produ o da metrópole e questões ambientais*. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012. p. 21-42.

LACERDA, Norma; RIBEIRO, Suely. Limites da gestão metropolitana e impasses   governança cooperada intermunicipal no Brasil. *EURE*, Santiago, v. 40,n. 121, p. 185-202, sept. 2014. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000300009&lng=es&nrm=isso. Acesso em: 1 jun. de 2020.

LACERDA, Norma; ZANCHETTI, S lvio; DINIZ, Fernando. Planejamento metropolitano: uma proposta de conserva o urbana e territorial. *Revista Eure*, Santiago Chile, v. XXVI, n  79, p. 77-94, dic. 2000.

LAGO, Luciana Corrêa do. *Desigualdades e segregan o na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise* [recurso eletrônico]. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

LEAL, Suely Maria Ribeiro; LACERDA, Norma. Inova es nos produtos da oferta imobiliária nas cidades brasileiras: os “ecomegaempreendimentos” na metrópole do Recife. In: LACERDA, Norma; LEAL, Suely Maria Ribeiro (org.). *Novos padrões de acumula o urbana na produ o do habitat: olhares cruzados Brasil-França*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010. v. 1, p. 311-336.

LEAL, Suely Leal; BORGES. Crise do Estado, financeiriza o do capital e governança corporativa no mercado imobiliário: implica es na acumula o urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; EGLER, Tamara Tania Cohen; SÁNCHEZ Fernanda (org.). *Política governamental e a o social no espaço*. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. A retração da acumulação urbana nas cidades brasileiras: a crise do Estado diante da crise do mercado. *Cadernos Metr pole*, v. 19, p. 537-555, 2017.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Acumula o urbana competitiva: a produ o imobiliária no processo de organiza o do espaço metropolitano do Recife. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 22 n  2, p.131-150, ago./dez. 2008.

LEAL, Suely Maria Ribeiro As veias abertas do planejamento urbano e a avalanche da governança do mercado. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. *Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2015.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Inova es nos produtos da oferta imobiliária nas cidades brasileiras: os ecomegaepreendimentos na metrópole do Recife. In: LEAL, Suely; LACERDA, Norma (org.). *Novos padrões de acumula o urbana na produ o do habitat: olhares cruzados Brasil/França*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

LEAL, Suely Maria Ribeiro Papel dos atores econômicos na governança nas cidades brasileiras. *Revista Movimentos Sociais e dinâmicas Espaciais*, Recife: UFPE/MSEU, v. 01, n  1, p.62-82, 2012.

LEFEBVRE, Henri. *A produ o do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins, 2006 (do original: *La production de l'espace*. 4.  d. Paris: Éditions Anthropos, 2000).

LEFEBVRE, Henri. *O direito   cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEF VRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limita es para a constitui o de novos territórios políticos. *Cadernos Metr pole*, São Paulo, v. 11, n  22, p. 299-317, jul. 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5936>, Acesso em: 19 mar. 2020.

LENCIONI, Sandra. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomera es difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 120, p. 133-148, 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/176/672>. Acesso em: 9 abr. 2020.

LENCIONI, Sandra. Metr pole e sua lógica capitalista atual face do regime de acumula o patrimonial. *Mercator*, Fortaleza, v. 14, n  4, Número Especial p. 149-158, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14nspe/1984-2201-mercator-14-04-spe-0149.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

LENCIONI, Sandra. Metr pole. *Metropoliza o e regionaliza o*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

LENCIONI, Sandra. Metropoliza o. *GEOgraphia Niterói, Universidade Federal Fluminense*, v. 22, n  48, p. 173-178, 2020.

LENCIONI, Sandra. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, Catia Antonia; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A Editora/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2006. p. 41-57.

LIMA, João Policarpo R.; SICSÚ, Abrahan Benzaquem; PADILHA, Maria Fernanda F. G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 38, n° 4, p. 525-541, out.-dez. 2007.

LIPIETZ, Alain. Fordismo, Fordismo Periférico e Metropolização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 10 (2): 303-335, 1989.

LONGO FILHO, Fernando José. *Regiões metropolitanas: armadilhas, democracia e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LOPES, Alberto. Gestão metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Desirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. *Metrópole, governo e sociedade* Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; MACIEL, Suely Jucá. O desafio de planejar o território e as Funções Públicas de Interesse Comum para a governança metropolitana: o caso da RMR. In: FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia. *Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo*. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2015.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; MACIEL, Suely Jucá; BALTAR, Marieta. Região metropolitana do recife: o desafio da gestão compartilhada e a integração territorial. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA, 2014.

MACEDO, Adilson. Costa. A carta do novo urbanismo norteamericano. *Integração*, São Paulo, v. 48, p. 11-21, 2007. Disponível em: <https://uspdigital.usp.br>. Acesso em: 20 jul. 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. Da metrópole à cidade-região na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 2, p. 9-27, nov. 2008.

MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis-RJ, 2001.

MARICATO, Erminia; LEITÃO, Karina. Notas sobre globalização, crise e cidades no Brasil. In: LEAL, Suely; LACERDA, Norma (org.). *Novos padrões de acumulação urbana na produção do habitat: olhares cruzados Brasil/França*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEYER, Regina Maria Prosperi. Atributos da metrópole moderna. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v.14, n.4, p.3-9, out. 2000, Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400002. Acesso em: 12 jul. 2020.

MODESTO, Paulo. Região metropolitana, estado e autonomia municipal: a governança interfederativa em questão. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>. Acesso em: 11 mar. 2016.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da Metrópole. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, nº 3, p. 1249-1269, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18847>. Acesso em: 14 maio 2020.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da Metrópole. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, nº 3, p. 1249-1269, 2015.

MOTA, Adeir Archanjo da; MENDES, Cesar Miranda. *Considerações sobre as estratégias e ações dos promotores imobiliário na produção do espaço urbano*. Sociedade & Natureza, v. 18, nº 35, 11.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago. Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? Disponível em: <https://www.academia.edu>. Acesso em: 7 abr. 2021.

MOURA, Rosa; PEGO, Bolivar. Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2203.pdf. Acesso em: 16 jul. 2017.

NASCIMENTO, Leandro; SALAZAR, Viviane. Impactos do desenvolvimento imobiliário para a sustentabilidade: uma análise em Aldeia dos Camarás (Brasil). *GOT*, Porto, nº 15, p. 315-340, dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-12672018000300014&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 jul. 2020.

NEVES, Geraldo; CRUZ, Jório. *Modelos de governança metropolitana*. Recife: Nossa Livraria, 2010.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PANIZZI, Wrana. Na urbanização brasileira ainda o predomínio da metrópole. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; MACHADO, Denise B. Pinheiro (org.). *Metropolização e rede urbana – perspectiva dos anos 90*. Rio de Janeiro:UFRJ/IPPUR, 1990.

PAULANI, Leda. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estud. Av.* São Paulo, v. 23, nº 66, p. 25-39, 2009.

PAULANI, Leda. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 36, nº 3, p. 514- 535, 2016.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 27 nº 77, p. 237-261, 2013.

PEREIRA JÚNIOR, Edilson. Dinâmicas industriais e urbanização no nordeste do Brasil. *Mercator*, Fortaleza, v. 14, nº 4, Número Especial, p. 63-81, dez. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília: MARE, n. 1, 1997.

PEREIRA, Margarida. Da governança à governança territorial colaborativa uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, 2237- 9029, ano 3, nº 2, p. 52-65, jul./dez. 2013.

PERES, Janaína Lopes Pereira; ADRIANO, Henrique Soares Rabelo; SERAPHIM, Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga; OLALQUIAGA, Amanda Alves. O Estatuto da Metrôpole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 20, nº 41, p. 267-288, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4113>. Acesso em: 6 mar. 2020.

PERNAMBUCO. Leis Municipais. Decreto nº 27.529 de 19 de novembro de 2013. Disponível em: <http://leismunicipa.is/itedr>. Acesso em: 18 maio 2019.

PERNAMBUCO. Leis Municipais. Lei nº 16.176/1996. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ofskd>. Acesso em: 18 maio 2019.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 10 de 6 de janeiro de 1994. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1502&tipo=> . Acesso em: 15 out. 2020.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=34612&tipo=>. Acesso em: 15 out. 2020.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 426, de 3 de abril de 2020. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=49869&tipo=> . Acesso em: 15 out. 2020.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.235, de 24 maio 2007. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1634&tipo=> . Acesso em: 15 out. 2020.

PERNAMBUCO. Lei nº 6.708, de 17 de junho de 1974. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=2455&tipo=>. Acesso em: 15 out. 2020.

PERNAMBUCO. Lei nº 6.873, de 22 de abril de 1975. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=971&tipo=> . Acesso em: 15 out. 2020.

PERNAMBUCO. Lei nº 6.890, de 3 de julho de 1975. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=8818&tipo=> . Acesso em: 15 out. 2020.

PERNAMBUCO. Lei nº 7.003, de 2 de dezembro de 1975. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=6055&tipo=>. Acesso em: 15 out. 2020.

PIRES, Maria Coeli Simões. Regiões Metropolitanas e políticas públicas: uma projeção de seus desafios a partir da realidade da RMBH. In FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). *Políticas Públicas – Possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. p. 147-192.

PONGE, Robert; MACHADO, Nara Helena Naumann As transformações urbanísticas de Paris no século XIX: análise e reflexões. *Revista XIX*, (1), 68-89. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistaXIX/article/view/21292>. Acesso em: 12 jul. 2020.

PUTSEYS, John. Le concept de gouvernance. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2010/2, Bruxelles: Université Saint-Louis, v. 65, p. 207-228, 2010.

REYNALDO, Amélia; REYNALDO, Maria; LACERDA, Norma; MACIEL, Suely Jucá. A reconfiguração espacial da região metropolitana do Recife: processos de fragmentação e integração. *La metrópolis iberoamericana en sus propios términos*. Barcelona, 2013. p. 117-129.

REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Relatório de pesquisa: novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 19, nº 39, p. 351-377, 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrôpole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. Publicado em: 22.04.2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios>. Acesso em: 22 jul. 2020.

ROLNIK, Raquel Rolnik; SOMEKH. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 14 nº 4, p. 83-90, out./dez. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400009>. Acesso em: 5 jul. 2020.

SANT'Anna, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva Santos; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, nº 4. Número Especial, 2015.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; RODRIGUES, Maria Rita; SERP, Thiago; SOUZA, Carlos Humberto Francisco de *et al.* Governança territorial: o que avançou com o Estatuto da Metrópole? *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, nº 2, 2019.

SANTOS, Marcela Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2017.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

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

SANTOS, Milton. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8673/1/Interpretando%20o%20estatuto.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teórico e metodológico da geografia*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SASSEN, S. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN, S. *As diferentes especializações das cidades globais*. Cidades sul-americanas: assegurando um futuro urbano. Anais. São Paulo, London School of Economics and Political Science, 2008. Disponível em: http://urbanage.net/0_downloads/South_America_Newspaper_Portugues.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

SILVA, Antonio Waldimir Leopoldino; MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. Compensação por serviços ambientais: um novo cenário na proteção e valorização dos recursos naturais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 28, nº 3, p. 697-719, set./dez. 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, nº 41, p. 15-34, abr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962018000100015&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 13 jul. 2020.

SOUZA, Maria Angela de Almeida; LIMA, Rosa Maria Cortês de; ANJOS, Kainara Lira dos; SILVA, Ailson Barbosa da Silva. As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife. *In: SOUZA, Maria Ângela de Almeida, BITON, Jean (org.); RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (coord.). Recife: transformações na ordem urbana.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpoles*, v. 11, n. 22, p. 453-476. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5943/0>. Acesso em: 19 mar. 2020.

VASCONCELOS, Thatiana Lima; MARQUES DE SÁ, Lucilene Antunes Correia. A cartografia histórica da Região Metropolitana do Recife. *Anais do I Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica*. 2011. Disponível em: https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simpósio/VASCONCELOS_THATIANA_E_SA_LUCILENE_ANTUNES.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

VASCONCELOS, R. Revisitando o planejamento na RMR: necessidades e desafios. *Architecton. Revista de Arquitetura e Urbanismo*. v. 02, n. 02, 2012.

WORLD BANK. Governance and development (English). Washington, DC: The World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>. Acesso em: 8 jun. 2020.

Outros sites consultados:

https://www.portodigital.org/arqSite/Contrato_de_Gestao_04_PCR.pdf.

<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/estatuto-da-metropole-e-o-tema-de-debates-no-conselho-das-cidades>, acesso em 02 de fevereiro de 2016.

<https://www.pdui-rmr.pe.gov.br>.

www.expoimovel.com

www.aeppepb.org

<http://aeppepb.org.br>

www.decea.gov.br/aga

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-veto-145927-pl.html>