

ESTATUTO DA METRÓPOLE Contribuição ao debate

Rosa Moura – IPARDES,
Observatório das Metrôpoles

Olga Firkowski – UFPR

Considerações gerais sobre o Projeto de Lei

Nesta semana entra em votação na Câmara dos Deputados o Estatuto da Metrópole – Projeto de Lei nº 3640/2004, de autoria do Deputado Walter Feldman. Esse projeto visa instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU), criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas (SNPIRU) e dar outras providências.

O Projeto traz como justificativa a inexistência de um arcabouço institucional que ampare a “questão metropolitana”. Embora o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) tenha disposto preciosos instrumentos para o planejamento municipal, uso social da propriedade urbana e gestão democrática das cidades, a dimensão do desenvolvimento “regional-urbano” permaneceu ausente – mesmo tendo considerado as especificidades das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, enquanto categorias institucionais, em algumas de suas disposições.

Há que se concordar, pois, com a argumentação do proponente do Estatuto da Metrópole, em sua justificativa:

Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas.

No âmbito da Constituição Federal, a dimensão regional-urbana foi tratada no Art. 25, § 3º, que se refere à instituição “*mediante lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum*”, delegando-a aos Estados. Sobre o planejamento de espaços regionais, o Art. 21, inciso IX, remete como competência exclusiva da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; e o Art. 165 dispõe sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, estendendo-os às três instâncias de governo, com a ênfase, em seu § 4º, da consonância entre esses e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

O Estatuto da Metrópole foi pensado para agilizar a execução dessas ações de cunho urbano-regionais, previstas na Constituição Federal, sem necessidade de regulamentações complementares, assim como para: (i) viabilizar os meios de produção da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, elaborada e executada em conformidade com as disposições do Estatuto das Cidades, mediante a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações

Regionais Urbanas; e (ii) incentivar o exercício das atribuições estaduais e municipais nas unidades regionais urbanas, de forma homogênea, possibilitando adequada avaliação de problemas e soluções, com a conseqüente determinação de prioridades e destinação de recursos financeiros.

No formato apresentado, o Estatuto da Metrópole estabelece (i) a conceituação, identificação e atualização das Unidades Regionais Urbanas – Regiões Metropolitanas (RM), Aglomerações Urbanas (AU), Microrregiões (MR) e Regiões Integradas de Desenvolvimento Regional (RIDE) nas suas diferentes possibilidades de instituição –; (ii) os fundamentos, objetivos, diretrizes gerais, instrumentos e planos (natureza e conteúdo) da PNPRU; (iii) os fundamentos, objetivos gerais, composição e caracterização dos componentes do SNPIRU; e (iv) disposições gerais e transitórias.

O autor do Projeto destaca: (i) seu papel articulador e estimulador da União no desenvolvimento de uma regionalização urbana homogênea, democrática, socialmente representativa, intergovernamental, integradora, estimulante e dirigida à auto-sustentabilidade; (ii) a independência da intervenção da União dos sistemas de organização e gestão das Unidades Regionais Urbanas e de adesão voluntária, cooperativa, ao SNPIRU; (iii) seu caráter organizador na classificação das funções e papéis desempenhados por essas Unidades na rede de cidades do Brasil, particularmente no referente à complementaridade regional, periodicamente aferido, mediante instrumentos técnicos adequados; (iv) o papel progressivo da PNPRU em implantar processo permanente de planejamento regional-urbano e estimular a articulação dos Planos Municipais, Regionais e Nacionais; (v) o papel da União na consolidação do círculo virtuoso iniciado pelo Estatuto da Cidade, a ser completado pelo Estatuto da Metrópole, na amarração dos Planos Municipais, Regionais e Nacionais aos respectivos orçamentos, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei da Improbidade Administrativa; e (vi) a vinculação da organização operacional da Política e do Sistema proposto ao Ministério das Cidades e ao Conselho das Cidades, “sem esquecer a representação direta das Unidades Regionais Urbanas e da sociedade civil na luta permanente pela gestão democrática”, como apropriadamente recomenda o proponente do Projeto.

Observações sobre o Projeto de Lei

É inequívoca a pertinência da preocupação do legislador em colocar na pauta institucional a dimensão urbano-regional, dado que se presencia uma grande dificuldade de compreensão conceitual e finalitária da criação das categorias propostas no Art. 25, § 3, da Constituição Federal. A ausência de critérios explícitos tem levado à criação de unidades desconformes com o fato urbano-regional que as configura e distantes de representarem coerência conceitual, dado que, apesar das três categorias propostas nesse artigo, prolifera no Brasil um número crescente de unidades institucionalizadas como metropolitanas.

Ao mesmo tempo, os dispositivos constitucionais voltados à articulação e cooperação das instâncias de governo para o planejamento e gestão de unidades supra-municipais não induziram aplicabilidade, e mesmo legislações que focam especificamente esse tema, ainda estão longe de serem incorporadas no cotidiano dos formuladores de políticas e gestores urbano-regionais.

Dessa forma, dar centralidade à dimensão urbano-regional é de extrema importância, particularmente considerando sua consolidação como espaço de desenvolvimento de relações sociais, econômicas e políticas da maior parcela da população do Brasil.

Cabe, portanto, instaurar e aprofundar o debate sobre o entendimento que o Projeto de Lei Estatuto da Metrópole tem quanto às unidades que se configuram com natureza urbano-regional, para que não se incorram em erros que, em vez de facilitarem o planejamento e gestão desses espaços, sejam inócuos ou dificultem ainda mais esses processos.

Pontuam-se, a seguir, alguns aspectos dúbios, ou que se entende como equivocados:

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

Assim, reproduzir a finalidade constitucional do Art. 25, § 3, não contemplará a natureza das unidades referentes a essa dimensão, o que leva à recomendação de que o dispositivo desse parágrafo venha a prever algum tipo de articulação com outras políticas ou programas de alcance regional. Recomenda-se também dar maior clareza aos objetivos e às finalidades específicas da elaboração do conjunto de critérios técnicos de referência nacional (estruturais, funcionais, sociais, econômicos, hierárquicos, tipológicos e espaciais) visando à classificação e caracterização de unidades regionais urbanas (Art.3, III); e aponta-se ambigüidade no inciso VI desse artigo, quanto a dotar o País de instrumentos para a realização do planejamento urbano municipal e regional. Em que escala?

No capítulo referente à conceituação (III), além das categorias constitucionais (RM, AU, MR) deveria haver abertura para outros tipos de morfologias que porventura sejam identificadas em território nacional e que tenham natureza urbano-regional (Art. 4). Nesse caso estariam inseridas espacialidades mais complexas e organizações espaciais em redes de cidades em proximidade (configurações difusas, estreitamente articuladas). Reitera-se e enfatiza-se a importância de se prever a atualização das unidades e sistemas, prevista no Art. 5. É dúvida, no entanto, a quem cabe a caracterização inicial das unidades: serão extraídas do estudo da rede urbana (IPEA, 2002) ou será proposta, sustentada e operacionalizada sua atualização imediata?

Quanto aos critérios propostos no Art. 6, estão completamente superados por se pautarem exclusivamente em critérios demográficos e de ocupação, como se apenas a ordem de grandeza fosse o diferenciador. É exemplo a exigência de urbanização contínua em, no mínimo, 50% dos Municípios componentes da região

(alínea d), quando todas as evidências apontam para a menor importância da continuidade física. A distinção entre as categorias deve considerar a teoria disponível, que mostra que são as funções e as atividades os elementos que diferem a natureza das categorias propostas (e inclusive aponta outras). Há estudos no âmbito do próprio governo federal (Ministério das Cidades - Observatório, 2005) que identificam as aglomerações do território nacional conforme sua natureza, e fazem uma classificação. Sugere-se que sejam incorporados os resultados desses estudos ou que se remeta a uma atualização imediata do estudo do IPEA.

Entre os objetivos específicos da PNPRU, a disposição quanto à cooperação entre entes e compatibilização dos planos e programas (Art. 7, III) é relevante, embora sua existência em dispositivos da Constituição Federal não tenham garantido sua prática. Nesse artigo (inciso IV), há um equívoco em assumir que o planejamento territorial e de planos diretores urbanos-regionais decorram apenas da articulação e compatibilização dos planos diretores, e respectivos instrumentos, dos municípios integrantes da mesma unidade, como se aqueles fossem apenas uma soma de partes. A complexidade e a dimensão transescalar da dinâmica das espacialidades de natureza urbano-regional exigem que se pense em um planejamento específico a essas categorias, evidentemente articulado, e que respeite as distintas escalas que interagem nesses espaços – local, regional, setorial, estadual, nacional, global –, bem como que se apresentem mecanismos que permitam a superação dos limites dos poderes municipais em questão de tal relevância.

No Capítulo V, das diretrizes gerais da PNPRU (Art. 9), há uma ambigüidade: que ações de caráter regional-urbano a União promoverá junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais-urbanas, e no âmbito de que Ministério? No inciso IV desse artigo, há referência explícita a ações voltadas à competitividade: é correto um estímulo formal à competitividade? Não haveria o risco de se reeditar, porém formalmente, a lógica da “guerra fiscal”, recentemente vigente no âmbito das unidades da federação? Por que não deixar explícita apenas a cooperação, muito mais condizente quando se pensa em desenvolvimento regional, que a competitividade que, comprovadamente acirra a seletividade e a exclusão de lugares, atividades e pessoas.

Quanto aos instrumentos da PNPRU fica claro que serão elaborados planos específicos (Art. 10), mas por quem? Isso apenas fica claro no Artigo 21, que remete à União ampliar as competências do Ministério das Cidades, para que assuma a competência de executor nacional das propostas. Há que lembrar que não existe “um” poder executivo nessas unidades propostas, mas a conjunção de três poderes executivos. Sobre a natureza desses planos, é louvável a disposição quanto à publicização das metas realizadas (Art. 15), porém, mantêm-se as questões acima, particularmente a que se refere ao “poder executivo”, explícito no Art. 12, § 2º. Deveria se colocar mais clareza em que o Estado (instância estadual) tem papel fundamental nessa etapa do processo. Em termos dos conteúdos dos planos, já que se referem a conteúdos mínimos, são aceitáveis, mas ressalva-se

que os enumerados são restritivos (Art. 17). Sugere-se agregar que os conteúdos devem estar adequados às especificidades das unidades. Há que cuidar também de não empregar termos dúbios, como paisagens naturais “notáveis” (inciso V). Nessa mesma seção surgem mais dois planos, não abordados anteriormente: o Plano Nacional de Ordenação do Território Regional Urbano e o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Regional Urbano (Art. 13).

A respeito do Sistema Nacional de Planejamento (Art. 20), devem-se incluir, de alguma forma, em sua composição os Estados e Municípios, possivelmente por representação eleita.

A Seção IV trata de instrumento de fundamental importância, a captação e aplicação de recursos financeiros, mas deixa dúvidas, se não uma perplexidade: em primeira leitura, parece que o Fundo proposto absorve todas as inversões públicas programadas para essas unidades. É isso que se propõe? Caberia discutir melhor, clarificar e já se antecipa que não deveria ser colocado “planejamento” na denominação do fundo. No Art. 28, inciso II, há referência a transferências das unidades federadas integrantes de unidades regionais urbanas, destinadas à manutenção das mesmas e à execução de planos, programas e projetos. Qual a natureza dessas transferências? Há amparo legal para determiná-las? O inciso IV refere-se a empréstimos nacionais e internacionais: quem empresta? O Art. 31 trata de prioridades: que instância estabelecerá as prioridades e com que critérios? O Art. 32 dispõe sobre a preferência para o repasse de recursos federais aos Estados e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas, que participarem da execução da PNPRU e do SNPIRU, como forma de “estimular” a participação. Já se impõe, assim, alguma ordem de “prioridade”.

Além desses aspectos que exigem esclarecimentos, ficaram ausentes, e é importante estabelecer desde já, mecanismos de controle social deste Fundo. Afinal, ele será voltado para a parte mais densa do território nacional, o que pressupõe também densidade de recursos e investimentos.

O Título III - Da Gestão Democrática – reinscreve disposições importantes presentes no Estatuto da Cidade, mas é importante salientar novamente que, se os instrumentos e mecanismos de participação existentes para a gestão urbana já encontram dificuldades de aplicação com legitimidade, maiores serão as limitações ao serem aplicados para o âmbito urbano-regional.

Estas observações são iniciais a um processo necessário de discussão, com vistas a ajustes e adequações do Projeto às exigências da realidade urbano-regional brasileira. Sem esses ajustes e adequações, o texto apresentado pode assumir apenas as características de um Estatuto da Cidade ampliado, sem captar a natureza da dimensão urbano-regional. Pode, ainda, via a constituir-se num instrumento isolado, pois sem associar as unidades, planos e sistema propostos a políticas e planos de outros Ministérios (particularmente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Política Nacional de Ordenamento Territorial,

formuladas pelo Ministério da Integração), esgotando sua atuação ao âmbito do Ministério das Cidades.

REFERÊNCIAS

IPEA. **Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília, IPEA, 2002. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Análise das regiões metropolitanas do Brasil: relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília, 2005. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrópoles/FASE/IPARDES. Disponível em <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/metropoles/>