

Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos

Nathália Arruda Guimarães

Advogada, Mestre em Direito pela UERJ, Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito de Coimbra-Portugal

Sumário: 1. Introdução 2. O Direito e a Cidade 3. Antecedentes Administrativos da Criação Legal das Regiões Metropolitanas 4. Regime Jurídico das Regiões Metropolitanas 4.1. Constituição de 1988 4.2. O papel do Estado em matéria de Direito Urbanístico, as Regiões Metropolitanas e o Estatuto da Cidade 5. Breves considerações sobre a experiência de Portugal 6. Conclusões. 7. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da concentração urbana, que se caracteriza pela ocupação, uso e transformação do solo provocados pelas aglomerações e intervenções humanas, atualmente encontra seu ápice de complexidade nas chamadas Regiões Metropolitanas.

As Regiões Metropolitanas, também denominadas cidades globais ⁽¹⁾ ou Megacidades ⁽²⁾, apresentam-se, fundamentalmente, como grandes conurbações urbanas, provocadas pela expansão territorial de municípios vizinhos e, principalmente, pela comunicação econômico-social entre as cidades, o que gera questões de ordem comum.

Desenvolvendo o conteúdo e o entendimento das Regiões Metropolitanas o Professor Eros Roberto Grau ⁽³⁾ ensina que para compreender tal fenômeno deve-se partir da idéia de "estrutura urbana" municipal e metropolitana, o que dependerá da apreensão dos conceitos de infra – estrutura, funções e fluxos.

De acordo com o entendimento do referido jurista, a análise destes elementos propicia ao cientista jurídico a averiguação do contexto em que se aplica o Direito, e, principalmente, o papel do planejamento de ações que envolvem a dinâmica de relações das metrópoles.

As estruturas sociais, examinadas em termos espaciais, implicam em considerações do exercício de atividades (de caráter econômico e social) em espaços físicos: assim, tais estruturas comportam esquema dentro do qual aquelas atividades estão dispostas sobre determinados espaços, nomeadamente, sobre os solos urbanos. A essas atividades exercidas nos espaços urbanos, o Prof. Eros Roberto Grau ⁽⁴⁾ denomina **funções**.

Como tanto os sujeitos dessas atividades quanto os bens e serviços delas resultantes se transferem de um município para outro, dentro e para fora dos respectivos espaços físicos limitados geograficamente, surge a necessidade de se viabilizar mecanismos comuns,

em multiformes movimentos. Os canais de comunicação de pessoas, bens e serviços compõem o conceito de **infra – estrutura**. É de tal forma a comunicação entre as cidades que se encontram em uma Região Metropolitana, que se mostra inevitável o condicionando das estruturas, armando-as como uma verdadeira rede, de forma sistemática. De outra parte, aos movimentos que se operam sobre essas redes chamamos **fluxos**.

Para logo se vê, pois, que a estrutura municipal ou metropolitana é resultante das proporções e relações existentes entre as várias funções que se manifestam sobre o espaço considerado, sendo os seus fluxos dependentes da infra – estrutura existente.

Verificamos, assim, que a amplitude das várias funções e fluxos estabelecidos em todo o complexo urbano condiciona uma nova estrutura, que se expande para além dos limites municipais considerados. Daí, é inevitável o surgimento de novos centros de decisões administrativas e empresariais e tais decisões são cada vez tomadas a nível mais distante daqueles ligados aos interesses exclusivamente locais.

Ao mesmo tempo, começa a surgir uma grande expansão da demanda de serviços públicos, de sorte que as autoridades administrativas na área limitada a um município já não podem mais, isoladamente, dar solução satisfatória às necessidades coletivas de todos os escalões governamentais implicados.

Nesse momento, verifica-se o choque entre as estruturas municipais, agravado pela multiplicidade dos centros de decisão político – administrativas com ação em toda a região.

É de se destacar que, na maioria das vezes, as Regiões Metropolitanas surgem como pólos de atividades econômicas, ou seja, como ponto de localização concentrada de atividades dentro de um núcleo urbanizado condicionante de todo o comportamento econômico na região, visto que a sua expansão gera fluxos do exterior para o centro e do centro para o exterior.

Na maioria das vezes essas Regiões apresentam um município central, ao redor do qual gravitam os demais municípios circundantes, motivados pela intensidade econômica e social desenvolvida naquele pólo de atração. O município central, em regra, torna-se a sede da Região Metropolitana.

Eros Roberto Grau conceitua Regiões Metropolitanas como o "conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio – econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas. Para o caso brasileiro, adite-se que será ela o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político – territoriais, contíguas e superpostas entre si – Estados e Municípios"⁽⁵⁾.

Chamemos à atenção, ainda, para o fato de que as Regiões Metropolitanas brasileiras reuniam, em 1996, um conjunto de 47.298.604 habitantes, que correspondia a

30,11% da população total do Brasil ⁽⁶⁾. Atualmente, "as 26 regiões metropolitanas brasileiras concentram 413 municípios, população de 68 milhões de habitantes e ocupam área de 167 mil km²" ⁽⁷⁾, o que corresponde a aproximadamente 42% de toda população brasileira.

Mais do que uma realidade em números, o fenômeno das Regiões Metropolitanas no Brasil chama também à atenção por se verificar a partir de um processo de urbanização demasiadamente rápido.

Verifica-se, assim, em consequência do crescimento acelerado e com indesejada normalidade no dia a dia das Regiões Metropolitanas, a "escassez de serviços sanitários, deficiências de moradias e serviços básicos, falta de segurança e degradação ambiental, além da vulnerabilidade a acidentes e desastres naturais" ⁽⁸⁾. É a cidade explodindo em si mesma, expandindo-se sem limites.

Não há que se esquivar, outrossim, o Direito, das emergentes situações trazidas pelo aparecimento das Regiões Metropolitanas, consideradas, nesse estudo, como objeto em si mesmas de regulamentação.

As questões e problemáticas verificadas no contexto das Regiões Metropolitanas, relacionadas ao uso, distribuição e utilidade do solo são, por fim, em nosso entendimento, objeto do Direito do Urbanismo ou, Direito Urbanístico, disciplina jurídica que reside essencialmente "na harmonização ou compatibilização entre os diferentes interesses implicados no uso e transformação desse bem essencial – por natureza, escasso e irreprodutível – que é o solo, sendo, por isso, constituído por normas jurídicas cuja função precípua é a ponderação de interesses e a superação dos conflitos de interesses surgidos a propósito da utilização do mesmo (ponderação que reveste uma tríplice vertente: entre interesses públicos que não são coincidentes e entre interesses privados divergentes)" ⁽⁹⁾.

Em resposta à evidente necessidade, mais do que confirmada pela realidade urbana apresentada não só no Brasil, como em diversos países do mundo, resta-nos verificar, quais são os contornos da disciplina das Regiões Metropolitanas, a partir da abordagem do tema em sede da Constituição Federal Brasileira e da legislação infraconstitucional hoje vigente, de caráter urbanístico.

O presente ensaio tem por objetivo, portanto, contribuir, ainda que de forma geral, para o exame do regime jurídico das Regiões Metropolitanas no Brasil, apresentando um panorama histórico das normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, confrontando-o criticamente com o modelo federativo brasileiro e com o papel dos Estados no contexto urbanístico atual e na disciplina do direito de propriedade do solo.

Com base nos dados e análises doutrinárias acerca do conteúdo do significado atual do tema proposto, pretendemos explorar a questão, partindo de uma análise crítica da estruturação dos centros urbanos, dentro de sua circunstância histórica e política, perplexa e por que não dizer, objeto e agente central das transformações do mundo pós-moderno ⁽¹⁰⁾.

2. O DIREITO E A CIDADE

É imprescindível abordar, ainda que de forma sucinta e geral, alguns aspectos da origem da disciplina jurídica das cidades, bem como das primeiras normativas de caráter urbanístico estabelecidas no Brasil.

De acordo com o ensinamento do Professor Fernando Alves Correia ⁽¹¹⁾, os primórdios do ordenamento jurídico urbanístico remontam do Direito Romano, que dividia o conjunto das regras em quatro grupos: normas de garantia da segurança das edificações; normas dirigidas à tutela da estética das construções; normas que visavam a salubridade das edificações e, finalmente, disposições com objetivo de ordenamento do conjunto urbano.

Assistiu-se, assim, desde os romanos, intensa ocupação das ciências jurídicas nas questões basilares sobre as quais atualmente se fundamenta o Direito do Urbanismo ou Direito Urbanístico.

E não é de se duvidar que essa preocupação em estabelecer regras e orientações nas construções das cidades estava ligada a diversas razões, muitas delas, na origem, de caráter militar. Em verdade, as cidades são até os dias de hoje, simbólicas em razão do poder que controlam, dos fluxos econômicos, sociais, culturais e políticos, sendo inevitável concluir que se constituem mesmo, como centros de acumulação de riqueza e conhecimento, desde as primeiras organizações primitivas.

É interessante notar o fascínio que as cidades despertam. Washington Peluso Albino de Souza ⁽¹²⁾, caracteriza a cidade como a somatória de chão, gente e cultura, em conceito bastante eloquente, que não poderia passar despercebido nesse estudo:

"O chão define o espaço utilizado pelo homem-individual e pelo homem social na configuração e na prática da própria convivência e a partir dos problemas de sua subsistência. Como indivíduo ou como componente do todo social, é do chão que ele retira tudo o de que depende e no exercício de sua própria vida, é dele que se utiliza. Enquanto gente, os problemas do homem projetam-se do âmbito individual ao social. Mais do que a sobrevivência animal, configura-se todo o condicionamento da estrutura social, na qual ele se inclui. Desejos, necessidades, sonhos, anseios, compõem a gente no organismo urbano. Por fim, os conhecimentos, as experiências, as vivências acumuladas pela própria humanidade vão traduzir-se na cultura. Reunidos no conceito de cidade, estes elementos permitem-nos afirmativas incontestáveis como a de que devemos tratá-la como organismo vivo, ou, no dizer de Bandeira, que ela tem caráter".

É, ainda, interessante, o conceito de cidade trazido por Lucrécia D'Alessio Ferrara ⁽¹³⁾.

"A cidade, o lugar urbano pode ser definido como dependente de duas variáveis:

1. Setor do solo fisicamente urbanizado onde se situam edifícios e outros equipamentos;

2. Onde as pessoas realizam atividades que estão tipicamente relacionadas e dependentes entre si.

Assim sendo, não se pode considerar a cidade como um simples produto de demarcações administrativas; edificações mais ou menos adequadas a um pertinente uso do solo, densas e heterogêneas agregações populacionais, fachadas arquitetônicas, vias urbanas que se cruzam, equipamentos com soluções técnicas sofisticadas. Mas, a cidade está justamente na interação daquelas duas variáveis, o que implica concebê-las como uma apropriação do seu usuário, isto é, ela só se concretiza na medida em que é centro de atração de vivências múltiplas e atende à necessidade de centralizar, de fazer convergir as relações humanas. São estas que fazem falar a cidade, que lhe dão sentido, as características físicas e materiais dos assentamentos urbanos encontram sua justificativa enquanto organização espacial das comunicações urbanas. É a acessibilidade à informação e sua troca que caracterizam a apropriação do ambiente urbano e o modo pelo qual o usuário faz da cidade um objeto que precisa ser decifrado, uma escritura que precisa ser lida. Se reconhecemos que a função principal dos ambientes urbanos é comunicar ou favorecer a comunicação é necessário saber como comunicam e isto exige a revisão dos instrumentos críticos tradicionais ou mesmo o emprego de metodologia de análise que permite instaurar uma crítica ao ambiente urbano."

Em termos gerais, a realidade apresentada na cidade pode ser entendida como matriz ou fundamento institucional⁽¹⁴⁾ do Direito. É a partir dela que a ciência jurídica estrutura a maior parte de seus paradigmas e para ela tem se prestado a desenvolver instrumentos que visam regular as relações intersubjetivas calcadas no contexto urbano, sob a justificativa e condição de promover justiça social⁽¹⁵⁾.

Atualmente vivenciamos a grande influência na produção jurídica de normas cujo espírito e necessidade tiveram como origem as relações travadas nos centros urbanos e que, portanto, pretendem responder às questões trazidas em razão da vida e das desigualdades verificadas nas cidades.

O conceito jurídico de cidade, no entanto, expressa-se através de algumas normas positivadas e pela doutrina. Segundo José Afonso da Silva, "cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político – administrativo, econômico não – agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*.⁽¹⁶⁾"

É por óbvio que as cidades são palco de grandes fatos e acontecimentos sociais, e sobre seu território travam-se relações jurídicas de diversas naturezas. No entanto, cabe-nos destacar a cidade como próprio objeto da regulação jurídico normativa, e, evidentemente, observar as normas de caráter eminentemente urbanístico, que visam a manutenção do espaço e do solo das Regiões Metropolitanas, buscando vincular, em última análise, a sua

sustentabilidade e legitimidade, à concretização dos objetivos da política urbana, previstos expressamente no Estatuto da Cidade, em seu Artigo 2º, Lei promulgada em atendimento à Constituição Federal de 1988.

A disciplina jurídica especializada aparece, assim, vinculada à evolução da política urbana de determinada sociedade e do urbanismo, complexo interdisciplinar de arte e ciências, cujo objeto consiste o estudo da cidade atual e da cidade do futuro, para a solução dos problemas vitais que surgem da convivência das grandes massas de população nelas concentradas, com o fim de tornar possível a convivência sem menosprezo da integridade física, espiritual e mental do ser humano⁽¹⁷⁾.

Direito e Urbanismo, unem-se, desse modo, na disciplina da vida na cidade e, conseqüentemente, na disponibilidade da propriedade do solo. Para fins de entendimento, resta, ainda que brevemente, conceituar o Direito Urbanístico que pode ser entendido como o "conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo, isto é, ao complexo das intervenções e das formas de utilização deste bem (para fins de urbanização e de construção, agrícolas e florestais, de valorização e protecção da natureza, de recuperação de centros históricos, etc.)"⁽¹⁸⁾.

Em razão de seus propósitos, o Direito Urbanístico abriu caminho na ciência jurídica apresentando-se como disciplina de caráter complexo e especializado voltado para as questões das cidades e, evidentemente, para as questões das Regiões Metropolitanas, razão pela qual utilizamos nesse trabalho os seus fundamentos consubstanciados na legislação que lhe compõe o conteúdo objetivo.

Ainda em sede de evolução e justificação histórica das Regiões Metropolitanas, lembramos que a Revolução Industrial indubitavelmente marcou o início de grande concentração de atividades de manufatura em algumas cidades cuja população cresceu explosivamente. A época, em voltas do Século XVIII, o Brasil ainda submetia-se à Portugal, sem grandes normativas de caráter jusurbanístico próprias, uma vez que se utilizava de legislação imposta pela MetrÓpole Portuguesa.

A normativa que se poderia admitir, entretanto, ter caráter urbanístico aplicada no Brasil, tratava de questões urbanas voltadas ao espaço mínimo a ser respeitado entre as construções a fim de garantir a circulação de transportes, entre outras orientações de caráter meramente ordenador dos núcleos urbanos da época.

Após a independência do Brasil e a considerável evolução industrial verificada nos anos que seguiram, formaram-se as primeiras cidades, verificando-se, nesse momento, que a referência econômica deslocava-se progressivamente do meio rural, para se concentrar na produção de bens e serviços.

Atualmente, as cidades com perfil industrial tendem a converter-se em metrÓpoles de sistemas sócio – econômicos organizados espacialmente para articular economias regionais, nacionais e, mesmo, internacionais.

Assim, quando nos referimos à cidade hoje, aludimos à sua expressão mais moderna, mais eloqüente, em aparente deformação de sua antiga imagem.

Quando referimo-nos à metrópole superpovoada que começa a receber a denominação de cidade global ⁽¹⁹⁾, tratamos da expansão sistêmica das cidades, cujos vizinhos entes administrativos acabam por compor uma realidade comum, em torno de interesses econômicos e sociais que se acumulam.

No Brasil, a Região Metropolitana reúne todas as características de nossa civilização "eletrônica" ⁽²⁰⁾, da comunicação em massa, das desigualdades sociais, das discrepâncias culturais, da variedade étnica, do movimento incessante das classes sociais, das carências, da violência, das mazelas e das riquezas.

Ao lado da diversidade apresentada nas cidades, a especialização foi o caminho para que se atingissem níveis mais profundos e complexos de conhecimento e a comunicação foi-se tornando cada vez mais fragmentada, donde uma perda quase absoluta da visão global, da reunião de tais conhecimentos.

As atuais Regiões Metropolitanas aglomeram população, instalações produtivas e infra – estrutura econômica, ocupando antigas áreas rurais e incorporando assentamentos humanos preexistentes. A rapidez com que se processam o crescimento demográfico e a expansão territorial dessas regiões é, nos países em processo de desenvolvimento, muito superior que a registrada na formação de aglomerações metropolitanas do mundo industrializado e desenvolvido.

"A medida que avança a globalização da economia internacional, as metrópoles que comandam os espaços econômicos maiores tendem a constituir uma categoria por si mesmas, configurando um novo tipo de cidade: as cidades globais" ⁽²¹⁾.

Essas metrópoles articulam economias nacionais, como é o caso de Paris, Madri, São Paulo, outras operam diretamente em mercados multinacionais, como Cingapura, Frankfurt ou Miami, ou então servem de base a importantes economias regionais.

As cidades globais ou metrópoles internacionais constituem, assim, um espaço de acumulação capitalista que controla o mercado global. Eduardo Neira Alva ⁽²²⁾ considera que em torno dos espaços privilegiados se estende um amplo setor de economias periféricas que se encontram fragmentadas ao redor de metrópoles nacionais e regionais.

De certa forma, as metrópoles ficam condicionadas por sua própria dimensão econômica e por certas exigências dos processos de acumulação a apresentar um número apreciável de empresas multinacionais e de agentes de financiamento internacional, serviços de apoio à produção e à comercialização e infra – estrutura econômica e social capazes de atrair investidores e quadros dirigentes sofisticados e exigentes.

Seriam, então, estas, algumas das premissas impostas às cidades para que uma metrópole possa ser caracterizada como viável econômica e socialmente?

Poderíamos questionar, então, qual a relevância da verificação dessas características metropolitanas para a análise do contexto jurídico atual no Brasil, modelo subordinado, como se sabe, ao objetivo constitucional fundamental da "erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais"; bem como ao princípio da função social da propriedade⁽²³⁾.

Destacamos que as cidades globais contam com espaços urbanos densamente equipados. Os investimentos urbanos, assim como todas as relações verificadas entre cidades conurbadas, travadas, portanto, no contexto metropolitano, tendem, atualmente, à conduzir à inserção da cidade metropolitana pós - Revolução Industrial no contexto econômico de consumo de bens e serviços, típico da realidade capitalista atual.

Verificamos, ainda, que investimentos de caráter urbanístico, normalmente de iniciativa governamental, auxiliam na transformação da propriedade imobiliária em bem de capital, valorizado ou não, de acordo com o acesso que proporciona à realidade fragmentada das cidades.

Nesse contexto, há que se destacar que os investimentos urbanos realizados pelo Estado, sob a justificativa de tornar as cidades mais atraentes aos interesses econômicos, não deverá ocorrer em desatenção às diversas demandas de interesse social, destaque-se à necessidade de legitimação e urbanização de ocupações irregulares e à garantia ao acesso à moradia, conforme determina a Constituição Federal do Brasil⁽²⁴⁾.

Ora, é uma realidade nos países menos desenvolvidos da América Latina que a "urbanização", aqui compreendida como processo de transformação da cidade que agrega serviços tipicamente urbanos e a "metropolização" ocorrem com o objetivo de promover a atração de investimentos, sem, porém, muitas vezes, preocupar-se em garantir níveis de desenvolvimento sustentáveis, incluindo, aqui, todos os aspectos ligados ao acesso aos bens urbanísticos e à garantia da preservação da dignidade humana dos moradores da Região Metropolitana.

Tal realidade leva-nos a refletir sobre a possibilidade de garantir um contínuo crescimento das cidades coexistente com um desenvolvimento humanista respeitando-se, por fim, a dignidade da pessoa humana⁽²⁵⁾.

De fato, como entende Félix Guarrari, "a máquina infernal de um crescimento econômico cegamente quantitativo, descuidado de suas conseqüências humanas e ecológicas e situado sob o domínio exclusivo da economia do lucro e do neo-liberalismo, deve dar lugar a um novo tipo de desenvolvimento qualitativo, que reabilite a singularidade e a complexidade dos objetos do desejo humano."⁽²⁶⁾

Se respeitados os princípios da Ordem Urbanística⁽²⁷⁾, os planos e as ações formados e executados pelas instituições administrativas metropolitanas, não há que se falar em predomínio de interesses econômicos sobre interesses sociais. Nossa Constituição Federal⁽²⁸⁾ fundamenta-se em princípios de caráter humanista, ambiental e social, sendo inadmissível, assim, a utilização perversa dos investimentos urbanos em detrimento da

função social que deverá orientar a disciplina da propriedade do solo urbano e as ações de política urbana⁽²⁹⁾.

É ainda, de se destacar, que após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) estão à disposição diversos instrumentos de caráter urbanístico que possibilitam a redistribuição do acesso à cidade⁽³⁰⁾ e o reequilíbrio dos interesses coletivos em oposição a interesses meramente individuais, ligados à propriedade e aos processos de acumulação de capital.

Não se defende, aqui, entretanto, a utópica submissão dos interesses econômicos aos interesses sociais, mas um equilíbrio desses fatores, uma vez que é sabido que o desenvolvimento promovido sem redistribuição das riquezas, destaque-se, inclusive a do solo e seus agregados urbanos, repercutirá diretamente na qualidade de vida dos moradores dos centros urbanizados, como já é verificado atualmente.

3. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DA CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

Antes de passar a tratar do Regime Jurídico atual e do tratamento constitucional dedicado às Regiões Metropolitanas, consideramos relevante para reflexão proposta apresentarmos alguns elementos acerca dos antecedentes que contribuíram para a delimitação do tema, tal qual conhecemos hoje.

O fenômeno metropolitano apresentou-se no Brasil e diante deste as administrações locais e regionais (município e Estados - membro), assim como a própria sociedade civil, mobilizaram-se com a finalidade de promover a melhor e mais eficiente adequação do espaço urbano conurbado. As necessidades apresentadas, principalmente a partir da década de 60, não poderiam aguardar a resposta legislativa federal, iniciando período em que a questão passou a ser tratada com grande evidência pelos municípios diretamente interessados.

Assim, antes mesmo da produção legal que veio fornecer base jurídica para a disciplina jurídica das Regiões Metropolitanas no Brasil, já existiam experiências embrionárias de administrações metropolitanas, que desenvolviam-se com relativo sucesso.

No Estado de São Paulo, havia, por exemplo, o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), criado pelo Governo do Estado em 29/03/67 a partir de um grupo encarregado de estudar o tema "Metropolização". Também em Porto Alegre, por iniciativa dos Municípios da área metropolitana, foi criado o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), órgão técnico montado pelo Conselho Metropolitano de Municípios por volta de 1970, experiência que gerou inclusive um Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Em Belém, a prefeitura, em convênio com o SERFHAU, fundou uma sociedade de economia mista com fins de gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento. Em Salvador e Belo Horizonte, o modelo adotado foi o de criação de Grupo ou Conselho sob a iniciativa dos respectivos Governos Estaduais. O

objetivo era o de atuarem como órgãos de assessoria técnica. Na Grande Rio de Janeiro, foi criado pelo Governo Federal, o Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMET). Nesse caso, o Governo Federal tomou a iniciativa porque a área metropolitana da cidade do Rio de Janeiro abrangia territórios de dois Estados, impossibilitando que a iniciativa partisse unilateralmente de um deles⁽³¹⁾.

Essas experiências administrativas, algumas delas anteriores mesmo à própria vigência da Constituição de 1967, apontam para a existência de uma multiplicidade de formas de organizações administrativas metropolitanas, geradas em sua esmagadora maioria por iniciativa dos próprios Governos Estaduais, que buscavam responder, eficazmente, no contexto de suas peculiaridades, às questões que se impunham a partir do acelerado processo de desenvolvimento urbano no Brasil.

A maioria das experiências envolvendo a organização das questões metropolitanas nasciam sob o âmbito de legislações já existentes, anteriores à Constituição de 1967 e à edição da Lei Complementar n.14 de 1973⁽³²⁾ e expressavam, também, um reconhecimento, por parte das Administrações Públicas Estaduais, de que a gestão das áreas metropolitanas caberia aos Governos Estaduais, que passaram a montar modalidades específicas de administrações setoriais metropolitanas, de acordo com as peculiaridades regionais de suas demandas e com o capital organizacional de que dispunham.

Esse fenômeno organizacional não teve como único indutor a esfera da Administração Pública. Contrariamente, existem indícios para se afirmar que estas tendências apresentadas pelas Administrações Públicas Estaduais caminhavam ao lado e respondiam às questões que emergiam entre segmentos representativos da sociedade civil. Exemplo dessa mobilização foi a realização em 1963, do Seminário de Habitação e Reforma Previdenciária e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE (Batista, 1986)⁽³³⁾.

Em meio às preocupações com o acelerado processo de urbanização, com a necessidade de disciplinamento espacial do surto industrial existente e com as seqüelas sociodemográficas impostas pelo subdesenvolvimento econômico e social, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em seu "Documento Final", propunha mudanças na legislação para que nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por Municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns.

A repercussão mais imediata desse evento foi a introdução da emenda proposta pelo Senador Eurico Resende, consubstanciada no parágrafo 10, art. 157 da Constituição de 1967, que estabelecia que a União, mediante lei complementar, poderia instituir Regiões Metropolitanas no país. Esse artigo foi a versão autoritária dos estudos prévios, coordenados inicialmente pelo jurista Hely Lopes Meirelles, que sugeria a criação de administrações metropolitanas por iniciativa dos Estados e de Municípios que desejassem se consorciar. Diga-se de passagem que essa iniciativa partiu do Setor de Planejamento Regional e Municipal do Ministério do Planejamento, que também solicitou a formulação de um estatuto legal sobre o planejamento local integrado municipal.

A partir desse período, os estudos urbanos dentro do Ministério do Planejamento, realizados através do EPEA (atual IPEA ⁽³⁴⁾), passaram a ser desenvolvidos por um recém-criado setor de estudos urbanos, agregado ao Setor de Desenvolvimento Regional. Ou seja, começava-se a pensar o urbano em termos de sua inserção mais ampla, frente aos planos regionalizados de desenvolvimento econômico.

Após a edição da Constituição de 1967, tendo por referência a busca de critérios para a implantação das administrações metropolitanas, os ministérios da Justiça, Planejamento e Interior promoveram alguns estudos tendo em vista a necessidade de delimitação das futuras Regiões Metropolitanas e sua organização administrativa.

Entre estes estudos preliminares, alguns foram realizados pelo IBGE ⁽³⁵⁾, que tentou estabelecer alguns critérios básicos para a definição das áreas metropolitanas, quais sejam: a magnitude da população aglomerada; a extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um Município; a integração econômica e social do conjunto, e a complexidade das funções desempenhadas.

Como se pode observar, os parâmetros escolhidos eram genéricos e priorizavam preponderantemente as variáveis passíveis de serem incorporadas como elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, sem buscar responder às especificidades da organização socioeconômica ou às peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir.

Esse conjunto de iniciativas, que partia tanto das organizações civis quanto da Administração Pública, expressava também, durante a década de 60, a consolidação da idéia de que o fenômeno da urbanização era um problema em si mesmo. Estava-se elegendo a cidade como problemática que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva.

Nesse sentido, a edição da legislação que veio nortear a instituição das Regiões Metropolitanas em 1973, visou responder, sob a ótica do regime autoritário, às questões que estavam postas desde o início da década de 60 no próprio âmbito da sociedade civil.

Entretanto, deve-se perceber que o surgimento do sistema legal que deu origem às Regiões Metropolitanas no Brasil, veio abortar uma série de iniciativas administrativas que começavam a germinar nas principais metrópoles brasileiras. Estas iniciativas expressavam tentativas de responder às questões emergentes do processo de urbanização a partir de suas peculiaridades regionais e de suas especificidades organizacionais e administrativas. Representavam experiências de gestão adaptadas aos recortes territoriais sobre os quais visavam intervir, tendo por referência organizacional a dinâmica político – institucional de suas respectivas áreas de atuação.

Após a edição da Lei Complementar n. 14 de 1973, as capitais que já apresentavam experiências anteriores de administração metropolitana foram as que mais tardiamente criaram suas entidades sob a nova legislação, pois tratava-se de verdadeira desmobilização de iniciativas portadoras de maior ou menor grau de organização que não contemplava as especificidades dos lugares que pretendia organizar.

É importante que se compreenda que a escolha das nove áreas metropolitanas obedeceu mais aos objetivos de se desenvolver um sistema urbano no país de acordo com as necessidades da estratégia de desenvolvimento econômico assumido, do que contemplar efetivamente as cidades com reais características de zonas metropolitanas. A prova disso é que ficaram de foram cidades como Santos, Goiânia, Campinas, que poderiam perfeitamente se enquadrar em alguns dos critérios mais importantes de uma área metropolitana.

4. O REGIME JURÍDICO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

A Constituição de 1891⁽³⁶⁾ (art. 65, § 1º e art. 48, n. 16) facultava apenas aos Estados a possibilidade de se lavrarem acordos ou convenções entre si, sem caráter político, o que demonstra uma falta preocupação do legislador constitucional em matéria de Regiões Metropolitanas, até por não ser uma realidade do Brasil, na época.

A Constituição de 1934⁽³⁷⁾ (art. 9º) previa a possibilidade de acordo entre Estados e União para o desenvolvimento de ações em conjunto de seus serviços, mas ainda não se manifestava expressamente acerca das Regiões Metropolitanas.

Em 1937, o artigo 29 da Constituição do Estado Novo⁽³⁸⁾ prescrevia a possibilidade de criação de agrupamentos municipais, com personalidade jurídica limitada a seus fins, cabendo aos Estados regularem as condições de tais agrupamentos.

Em 1966, tentativas derradeiras tiveram lugar, com as sugestões da Comissão constituída pelo Presidente Castelo Branco, dos juristas Orosimbo Nonato, Levy Carneiro, Temístocles B. Cavalcanti e Seabra Fagundes. Todavia, essas sugestões, exigindo preocupações com a preservação da autonomia municipal, não foram adotadas, havendo sido substituídas por outra, que apareceu no art. 157, § 10º⁽³⁹⁾, da Constituição de 1967 e no artigo 164 da Emenda Constitucional n 1/69, preconizando a criação das Regiões Metropolitanas.

A questão metropolitana aparece, assim, pela primeira vez na Constituição Federal de 1967 e mantém-se com a emenda constitucional n. 1 de 1969.

"Art. 164. A União, mediante Lei complementar, poderá, para realização de serviços comuns, estabelecer Regiões Metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte de uma mesma comunidade sócio - econômica".

Nesse período, a idéia norteadora da criação de mecanismos institucionais de planejamento giravam em torno da concepção dos planos integrados sob esferas diversas de Governo e também articulados horizontalmente. Assim, tentava-se montar desde os planos nacionais e microrregionais, integrando cidades de um mesmo espaço geo-econômico sob circuitos articulados de planejamento territorial, até delimitados planos sociais.

Pode-se dizer que existiam, assim, dois tipos de planos: os que procuravam articular centros urbanos de um mesmo espaço sócio – econômico e os que tinham nos próprios núcleos urbanos as suas unidades básicas de planejamento. As áreas metropolitanas seriam incorporadas como unidades espaciais passíveis de serem trabalhadas pelos dois tipos de planos.

Ao final da década de 60, as questões dos planos integrados estava na ordem do dia e tornava-se evidente a necessidade de formular o suporte legal para a institucionalização das Regiões Metropolitanas.

Na discussão prévia da Constituição de 1967, o jurista Hely Lopes Meirelles foi encarregado de preparar o "Anteprojeto de Lei Complementar" para a definição do estatuto legal das regiões a serem criadas. Pelo projeto de Meirelles, haveria a promulgação de uma Lei Complementar para cada Região Metropolitana. Também no seu entendimento, tanto a União quanto os Estados poderiam estabelecer Regiões Metropolitanas.

Contudo, foi determinado através da edição do art. 157, § 10 da Constituição Federal de 1967, que a criação das Regiões Metropolitanas seria de competência exclusiva da União, que trataria de regulamentar a proposta mediante Lei Complementar.

A edição desse artigo quase nada esclarecia, e tanto o estatuto jurídico e administrativo das novas unidades a serem criadas quanto as fontes de recursos para sua manutenção, ficaram indefinidas. A única questão determinada com clareza, foi a instituição das regiões integradas por Municípios que, "independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte de uma mesma comunidade socioeconômica". Ficava claro que a legislação viria com um perfil centralizador, não permitindo aos Municípios que seriam incorporados pela lei a liberdade de não se integrarem às regiões criadas.

A Lei Complementar n. 14 foi promulgada, assim, em atendimento à então Constituição em vigor, sendo a primeira legislação especial a tratar do tema das Regiões Metropolitanas. Nela foram dispostas as primeiras oito Regiões Metropolitanas do Brasil. Mais tarde a Região Metropolitana do Rio de Janeiro seria estabelecida pela Lei Complementar n. 20/75.

Ao determinar quais os Municípios que deveriam integrar cada uma das Regiões Metropolitanas, a Lei Complementar n. 14 ⁽⁴⁰⁾ respondia ao caráter de participação compulsória estabelecido pelo art. 157 da Constituição Federal de 1967. Condizente com esse perfil, a lei federal definia ainda, os serviços considerados como comuns (art.5º); criava um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo como fóruns decisórios para os problemas metropolitanos, determinando a forma e o conteúdo representativo dessas instâncias, e definia suas competências como entidades de gestão das áreas metropolitanas.

A redução de autonomia municipal em razão da coercitiva participação nas Regiões Metropolitanas foi tratada por diversos juristas brasileiros como retrocesso, uma vez que a cidade brasileira, por ser expressão eminentemente territorial, física, administrativa e

sobretudo política do Estado Federal, traduz-se na autonomia, um dos principais princípios da formação federativa do Estado.

A Lei complementar n. 14 de junho de 1973, veio reconhecer a existência real de serviços comuns e a tais serviços ⁽⁴¹⁾ conferiu-lhes a denominação ou *nomen juris* de interesses metropolitanos. Daí o conceito: interesse metropolitano constitui interesses comuns a vários e de vários municípios. São interesses intermunicipais e supramunicipais. Não exclusivos. São interesses regionais, constituindo, também, serviços e problemas comuns, regionais, a exigirem soluções comuns e regionais.

Eros Roberto Grau ⁽⁴²⁾ pontua suas críticas acerca da Lei Complementar n. 14, de acordo com a análise dos artigos considerados pelo jurista inconstitucionais ou ineficazes.

Assim, ensina: "A primeira crítica que se opõe à Lei Complementar 14/73 localiza-se na circunstância de ter ela atribuído encargos aos Estados, sem, no entanto, aquinhoá-los com recursos suficientes para a sua cobertura. Os problemas que daí decorrem enunciam-se sob aspectos vários, na necessidade de aplicação de recursos – pelo Estado – em larga escala, à execução das funções governamentais metropolitanas, seja para o financiamento da prestação de serviços públicos, seja para que opere criteriosa distribuição de capacidades financeiras entre os vários municípios que se localizam na região metropolitana."

Mais tarde o governo federal aprovaria ainda, o Decreto Federal n. 73.600, de 1974, incluindo o financiamento da referida estrutura regional, regulamentado no Decreto Federal n. 73.600 de 1974 que, no seu art. 4º, determinava que os Estados onde se localizassem Regiões Metropolitanas, deveriam:

"destinar um mínimo de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das respectivas Regiões Metropolitanas".

Obviamente que, no entendimento da Lei 14/73, o seu art. 5º, III, reputa como serviço comum de interesse metropolitano o uso do solo metropolitano. A sua definição como tal, no quadro estabelecido pela Lei Complementar é tida como indispensável à eficácia dos efeitos conseqüentes ao estabelecimento das Regiões Metropolitanas, visto como o uso do solo urbano é instrumental dos interesses públicos que se presta a proteger. A expressão "uso do solo", tomada na Lei Complementar, deve ser entendida no sentido genérico, que engloba o conceito de uso – definido pela consideração dos aspectos qualitativos da utilização do solo, em termos de destinação – e o de ocupação – definido pela consideração dos aspectos quantitativos daquela utilização, independentemente da sua destinação.