

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 35 • nº 138

abril/junho – 1998

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Notas sobre as regiões metropolitanas

MARCELO ROCHA SABOIA

“Na região estão potencializadas esplêndidas esperanças fáticas de uma renovação federativa segundo os rumos e as bases expostas... mas tudo isso se perderá ou não acontecerá, caso falte à cúpula do sistema uma orientação programada ou planejada para alcançar politicamente esse desfecho: o federalismo das regiões...”

PAULO BONAVIDES

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Escorço histórico. 3. Aspectos das Regiões Metropolitanas. 4. Conclusões.

1. Introdução

O notável fato de a Constituição Federal de 1988 ter incluído a matéria pertinente às “Regiões Metropolitanas” (RMs daqui em diante) no título referente à Organização do Estado, ao invés de mencionar estas na parte referente à “Ordem Econômica e Social”, como no regime da CF de 1967 e da EC 01/69, na parte que trata dos Estados Federados (cf. art. 25, § 3º), fez com que, não obstante a existência de outros temas de igual relevância, escolhêssemos a questão das RMs como tema de nosso estudo.

Com efeito, a industrialização maciça e o significativo crescimento populacional do país, de forma espacial predominante desordenada e concentrada, nas últimas décadas, provocam os fenômenos da conurbação e superurbanização, o que faz das RMs e dos chamados “organismos regionais” as duas grandes formas de institucionalização destes fenômenos descritos – de caráter social, econômico e político ao mesmo tempo. Sucedâneas da “reunião de comunas”

Marcelo Rocha Saboia é Pós-Graduado em Direito pela UERJ, Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados e Colaborador de Alcoforado Advogados Associados S/C.

previstas na distante Carta de 1937, é na CF de 1967 que aparecem pela primeira vez as RMs reguladas em nível constitucional (art. 157, § 10), ganhando após artigo autônomo na EC 01/69 (art. 164), para só no regime vigente ganharem contorno compatível com sua relevância e modernidade. Já se fala até num “Federalismo das Regiões”, em que estas constituíram um quarto nível de poder, ao lado dos tradicionais do Federalismo clássico brasileiro: União, Estados-membros e Municípios e ainda o Distrito Federal¹.

Assim, faremos um ligeiro histórico inicialmente e, após, desenvolveremos as linhas mestras das RMs no plano doutrinário, sem esquecer os chamados “organismos regionais”. Afinal, esboçaremos ligeira crítica à guisa de conclusão. É o que passamos a fazer.

2. Escorço histórico

No que respeita ao aparecimento da RMs e dos organismos regionais, ensina José Alfredo Baracho²:

“Na estruturação do federalismo contemporâneo, conforme podemos perceber, diversos fatores contribuíram para o aparecimento de novas formas de estruturação política e administrativa, para que outros entes que têm fisionomia jurídica as mais diversas pudessem atender os reclamos da sociedade.

Dentro dessa perspectiva, podemos destacar novas figuras institucionais e administrativas que merecem relevo, ao mesmo tempo em que surgem indagações acerca do aparecimento dos modelos adequados às soluções criadas por novas condições econômicas, sociais e de concentração urbana.

A importância do fenômeno urbano criou a necessidade da busca de processos jurídicos que pudessem ordenar o desenvolvimento das áreas metropolitanas”.

¹ BONAVIDES, Paulo. *Reflexões* : política e Direito. Rio de Janeiro : Forense, 1987: O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões.

² BARACHO, José Alfredo de O. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro : Forense, 1986.

³ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1989.

Michel Temer³, por sua vez, diz que é do fenômeno da conurbação que deriva a idéia da RM, *verbis*:

“As áreas urbanas vão se aglomerando em torno de um Município maior, eliminando as áreas rurais e fazendo surgir, entre os Municípios, área urbana única, o que passa a exigir a interação dos serviços municipais”.

No mesmo sentido, Eros Grau⁴, notável especialista na matéria, preleciona:

“O intenso crescimento urbano determina, como fato característico do século XX, o aparecimento de centros metropolitanos. Tal processo de crescimento se manifesta de tal modo que em torno de determinados núcleos urbanos outros vão se agregando, integrando-se a ponto de comporem novas realidades urbanas. Assim, as várias unidades formam um aglomerado único, tecido de relações e interações mútuas que transformam todo o conjunto em um sistema sócio-econômico relativamente autônomo, abrangente de todas elas”.

Diogo Moreira Neto⁵ aponta na intensificação comercial que precedeu e preparou o Renascimento a origem mais remota do que chama, com base em Louis Jauquignon, de problema da “Sociedade urbana,” que no séc. XIX, com a Revolução industrial, agrava-se em extensão e complexidade, decretando este o “golpe de morte na sociedade rural”. Surge a “Megalópole” e seus problemas político-administrativos de solução impossível com os instrumentos jurídicos tradicionais.

No que respeita ao histórico da institucionalização dos organismos equivalentes às nossas RMs e às “organizações regionais”, é o mesmo José Alfredo Baracho que, discorrendo sobre as diversas soluções propostas para institucionalização das conurbações, aponta na Lei francesa de 24/5/51 e nos Decretos de 1953, 1954 e 1955, que utilizaram a fórmula de “Sociedade de economia mista” na tentativa de solucionar questões urbanas, o primeiro passo rumo às modernas RMs. Na Inglaterra, Lei de 1965 reorganizou o governo de Londres

⁴ GRAU, Eros R. *Regiões metropolitanas : regime jurídico*. São Paulo : J. Bushatsky, 1974.

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de F. *Introdução ao Direito ecológico e ao Direito urbanístico*. Rio de Janeiro : Forense, 1978.

com bases semelhantes, e também na França a Lei de 31/12/66 (que instaurou o sistema de “comunidades urbanas”) revelou intenção equivalente. Menciona-se ainda as experiências de Düsseldorf e Berlim na Alemanha e de Rotterdam na Holanda como pioneira⁶.

No Brasil, outrossim, é com a mudança de comportamento do Estado brasileiro a partir de 1930, que marca o fim da “Primeira República” e a Revolução do mesmo ano que tem início um longo processo que irá afetar, no futuro, o Federalismo brasileiro. Destaca-se, a partir desta época, a atitude intervencionista do Estado, que vai de encontro ao não-intervencionismo pregado pelo Liberalismo individualista do século XIX. Ante o crescimento vertiginoso das cidades e a industrialização crescente que aos poucos vai mudando o perfil do país, verifica-se uma radical centralização, em prol do poder central (União), das funções estatais, em detrimento da competência dos Estados-membros, que mais não fizeram à época que revelar suas deficiências. Assim é que, a partir da CF de 1934, passando pela Carta outorgada por Getúlio Vargas em 1937 (de cunho autoritário e que instituiu o “Estado Novo” entre nós, que perdurou até o fim da II Guerra Mundial em 1945), até chegar às Cartas de 1967 e à EC 01/69, nota-se uma progressiva centralização na Federação brasileira⁷.

No bojo desta, aparece a idéia de introduzir-se, como providência racionalizadora, o planejamento como norma básica e prévia do Governo e da Administração⁸. Aparecendo ainda na década de 40, é entretanto só a partir de 1956, quando tem início o Governo Juscelino Kubitschek, que tem impulso “a fase do planejamento, como ponto de partida para a solução dos problemas brasileiros”. Criam-se, a partir daí, Ministérios que acabam por originar a “Secretaria de planejamento”, órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, acima dos Ministérios. O planejamento no Brasil nasce assim com caráter predominantemente federal, em detrimento do estadual. É a lição de Celso Lafer, citado por Dalmo Dallari⁹.

O contexto mais geral, de outro lado, não poderia deixar de refletir-se no Direito Consti-

⁶ BARACHO, op. cit.

⁷ DALLARI, Dalmo de A. *As tendências atuais do Direito público*. Rio de Janeiro : Forense, 1976. p. 65-88: Novos pólos administrativos afetando a Federação brasileira.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

tucional. Assim é que aparece, no art. 29 da Carta de 1937, que permitia o agrupamento de “comunidades de uma mesma região”, o embrião das atuais RMs, fato de que nos dão notícia, entre outros, Whitaker da Cunha¹⁰ e Diogo Moreira Neto¹¹. A CF de 1946 previa a criação, pelo Estado, de “órgão de Assistência Técnica aos Municípios”¹². Finalmente, a CF de 1967 e a EC 01/69 regularam as RMs no art. 157, § 10, e art. 164 respectivamente. Na CF de 1988 ganham as RMs *status* de instituto integrante da “Organização do Estado”, inseridas no capítulo referente aos Estados-membros (art. 25, § 3º, c/c art. 43).

Menciona-se ainda que, enquanto os chamados “organismos regionais” prendem-se à regionalização no plano federal, as RMs constituem forma de institucionalização ligada à regionalização no plano estadual. Dalmo Dallari¹³ ensina que é a partir de um duplo movimento de centralização política seguido de uma desconcentração administrativa que se opera o surgimento dos “organismos regionais” (*ex. gr.* a Sudene, Sudam, DNOCS, Suvale, Sudesul e Sudeco, todos operantes nos anos 70). E, o que é fundamental, a competência dos “organismos regionais” é, e continua sendo, da União, enquanto nas RMs pode (não necessariamente) operar-se uma alteração na distribuição de competências.

Passamos a estudo mais específico das RMs, não sem antes mencionar o fato de que foi por desatenção para com o componente político presente na região que em grande parte fracassaram os “organismos regionais”, aliada à desarticulação entre as esferas envolvidas e à falta de recursos financeiros.

3. Aspectos das “regiões metropolitanas”

Várias questões vêm a tona quando se trata de analisar as RMs no plano doutrinário, mormente tendo em vista tratar-se de instituto de recente e vaga institucionalização entre nós. Entretanto, pensamos ser possível alinhar algumas questões essenciais que analisaremos a seguir. Assim:

¹⁰ CUNHA, Fernando W. da. *Direito político brasileiro*. Rio de Janeiro : Forense, 1978.

¹¹ MOREIRA NETO, op. cit.

¹² BARACHO, op. cit.

¹³ DALLARI, op. cit.

a) Quais as formas possíveis de institucionalização das RMs em nível constitucional?

b) Configuram as RMs um “quarto nível de poder”, ao lado das entidades integrantes do Federalismo tradicional (União, Estados-membros e Municípios), e poderiam instituir tributos, o que caracterizaria, como querem alguns, um novo Federalismo, o “Federalismo das Regiões”?

c) O tratamento dado às diversas RMs deve ser ou não uniforme?

d) Qual o tipo de relacionamento a ser mantido entre as esferas de poder (estadual e municipal) envolvidas nas áreas integrantes de RMs? Há (ou deve haver) hierarquia entre as diversas normas ou prevalece o interesse preponderante (estadual, municipal ou “metropolitano”)?

e) Quais as perspectivas que se esboçam para as RMs?

Passamos a responder, de forma não necessariamente linear.

Hely Lopes Meirelles, referindo-se às RMs, frisa que estas são instituições meramente administrativas, que aparecem para suprir as deficiências técnicas e econômicas dos Municípios. Assim, justifica-se a transferência de obras e serviços públicos custosos e complexos para uma administração mais alta – passa a prevalecer o interesse regional da RM em detrimento do “peculiar interesse local” do Município¹⁴.

Na mesma linha de raciocínio, Adilson Dallari defende a introdução do conceito do “peculiar interesse metropolitano” a reger problemas referentes às RMs. Estas não teriam sentido caso não se reconhecesse a existência de assuntos tipicamente metropolitanos, o que não quer dizer que deixem de existir matérias reservadas aos Municípios ou aos Estados. Coexistem os vários níveis de poder e de influência¹⁵. Também a esse respeito várias críticas são dirigidas à LC 14/73 (que criou as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e à LC 20/74 (que instituiu a RM do Rio de Janeiro) – a mesma não resolveu o problema da competência das RMs¹⁶.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1986.

¹⁵ DALLARI, Adilson de A. Uso do solo metropolitano. *Revista de Direito público*, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 285-291, out./dez. 1970.

¹⁶ DALLARI, op. cit., e MEIRELLES, op. cit.

De lege ferenda, pensamos que só uma conjugação de esforços dos três níveis de Governo (federal, estadual e municipal), com o reconhecimento e prevalência do “interesse metropolitano”, poderá adequadamente dar conta da questão. Nesse sentido as opiniões de Arnaldo Wald¹⁷, Hely L. Meirelles¹⁸, Geraldo Ataliba¹⁹, Eros Grau²⁰, Toshio Mukai²¹, Diogo L. de Mello²² e Dalmo Dallari²³.

De outro lado, a doutrina, em que pese a divergência de abalizados juristas²⁴, em geral não reconhece a existência de um “quarto nível de poder” nas RMs, dotado de capacidade de imposição tributária e a integrar um novo “Federalismo” – o “Federalismo das Regiões” a que se refere Paulo Bonavides²⁵.

Assim, Baracho com base em Paulo Araújo Lima, após ensinar que nas RMs efetua-se o processo decisório por meio de vínculo de cooperação, ao invés do vínculo de subordinação, típico de atividade administrativa de direito público interno, mostra que nestas há uma competência de cooperação, inobstante a presença dos elementos caracterizadores de um poder político. A competência das RMs não limita a dos Estados e Municípios²⁶. Nesse sentido arrolamos a posição de, entre outros, Diogo M. Neto²⁷, Michel Temer²⁸, Oswaldo Trigueiro²⁹ e Whitaker Da Cunha³⁰.

¹⁷ WALD, Arnaldo. As áreas metropolitanas. *Revista de Direito público*, São Paulo, n. 22, out./dez. 1972.

¹⁸ MEIRELLES, op. cit.

¹⁹ ATALIBA, Geraldo. *Lei complementar na Constituição*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1971.

²⁰ GRAU, op. cit.

²¹ MUKAI, Toshio. *O regime jurídico municipal e as Regiões Metropolitanas* : conforme a EC n. 01/69. São Paulo : Sugestões Literárias, 1976.

²² MELLO, Diogo Lordello de. Planejamento metropolitano : competência das três esferas do Governo. *Revista de Administração pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, out./dez. 1972.

²³ DALLARI, op. cit.

²⁴ Ibidem; BASTOS, Celso R. A Federação no Brasil. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, Número Especial. 1987.

²⁵ BONAVIDES, op. cit.

²⁶ BARACHO, op. cit.

²⁷ MOREIRA NETO, op. cit.

²⁸ TEMER, op. cit.

²⁹ TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional estadual*. Rio de Janeiro : Forense, 1980.

³⁰ CUNHA, op. cit.

Magistral no particular é a lição de M. Temer³¹ *verbis*:

“De logo se afirme que a região não é dotada de personalidade. Com este dizer, fica afastada a idéia de governo próprio ou mesmo de administração própria. Não é pessoa política nem administrativa. Não é centro personalizado. Não é organismo. É órgão.

Para encontrar a natureza desse órgão é preciso verificar qual sua fonte criadora. É a lei complementar estadual, di-lo o art. 25, § 3º, da CF/88.

É preciso, ainda, examinar sua composição: é composta por Municípios.

Embora composta por Municípios, as suas decisões não obrigam àquelas, tendo em vista a autonomia municipal.

A agregação municipal é feita pela lei complementar.

A boa exegese do texto constitucional leva à convicção de que a Região Metropolitana nada mais é do que o órgão de planejamento, dele derivada a execução de funções públicas de interesse comum.

Tudo quanto foi dito aplica-se às aglomerações urbanas e às microrregiões, figuras criadas pela Constituição de 1988”.

Passando ao problema das formas possíveis de institucionalização das RMs em nível constitucional, Ricardo Lira relaciona as seguintes soluções alvitradas:

“a) ‘consórcio de Municípios’ – o ‘interesse metropolitano’ é excluído dos Municípios. Adesão voluntária ao Consórcio;

b) criação do ‘Município metropolitano’, que seria titular do ‘interesse metropolitano’;

c) a RM como ‘ente político-territorial’ dotado de personalidade jurídica de Direito público;

d) a RM como ‘ente territorial público-administrativo’, dotado de personalidade jurídica”.

A seguir, aponta ser a solução que concebe a RM como ente territorial público-administrativo a que melhor se adequa como estrutura constitucional a esta. À lei federal caberá a complementação e o estabelecimento dos parâmetros

³¹ TEMER, op. cit.

gerais exigidos para a sua criação, entregue esta ao Estado-membro³². A concepção da RM como “Consórcio de Municípios” inviabilizaria a instituição da RM, deixando-a à discrição de cada Município, enquanto as concepções restantes pecariam por conceber a criação de um “quarto nível de poder” na estrutura federativa, o que teria “consequências imprevisíveis”³³.

Outro não é o entendimento de Diogo M. Neto, para quem as mesmas inserem-se na linha de um “Federalismo de Cooperação”³⁴. Nesse sentido também manifestou-se o então Senador Eurico Rezende³⁵, em justificativa à Emenda nº 848, relativo ao art. 164 da EC 01/69, depreendendo-se facilmente sua filiação à esta concepção de RM. Transcreve-se:

“As regiões metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desvinculada das administrações modernas, nem omitidas no planejamento regional. Por regiões metropolitanas entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica, com recíprocas implantações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a dada comunidade metropolitana. Passam a constituir tessitura intermunicipal daquelas localidades e por isso mesmo devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção de seus recursos, e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos Governos estadual e federal. Eis por que a emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais das

³² LIRA, Ricardo C. Pereira. *Manutenção da disciplina das Regiões Administrativas em nível federal*: ofício de 4/5/87 ao Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro. (mimeografado).

³³ *Ibidem*.

³⁴ MOREIRA NETO, op. cit.

³⁵ REZENDE, Eurico. *Anais da Constituição de 1967*. Brasília: Senado Federal, v. 6, t. 2. 1970.

regiões metropolitanas, subvenção estadual da imensa população que se concentra nessas regiões. Nações civilizadas já adotaram essa técnica administrativa, com excelentes resultados, como é o caso de Toronto, Londres e Nova Déli.”

Quanto à questão do tratamento a ser dado às diversas RMs, é ainda Ricardo Lira³⁶ que ensina que o mesmo não deve ser uniforme. Ora, como tratar da mesma forma a RM de São Paulo, composta por 38 Municípios, e a de Belém, integrada por apenas 2? Assim, cada RM deve ter tratamento compatível com suas peculiaridades por parte do poder público. Deve-se atentar para o elemento político presente em cada RM, mera forma de institucionalização de uma realidade social, política e econômica que a antecede.

4. Conclusões

As RMs são, hoje, realidade que, a par de social, política e econômica, ganhou expressão

jurídica que nunca teve com sua inclusão no Título referente à “Organização do Estado” (art. 25, § 3º) da Constituição de 5/10/88.

Em que pese as divergências doutrinárias que a seu respeito se verificam, o fato é que o entendimento predominante é de que constituem entes territoriais público-administrativos integrantes de um Federalismo que já é de “cooperação”, distante ainda do “Federalismo das Regiões” defendido por alguns. Órgãos, e não poder, a atuação das mesmas requer a combinação de esforços das três esferas de poder (União, Estados e Municípios), e definição de sua competência em torno da fórmula do “peculiar interesse metropolitano” ou regional, que deve preponderar sobre o estadual e o municipal.

Finalmente, não se pode perder de vista a questão política presente no trato dos problemas referentes às RMs. Afinal, não se deve esquecer a lição de Pedro Calmon, segundo a qual, mais que políticas – jurídicas e constitucionais, os Municípios são instituições sociais, históricas e culturais.

³⁶ LIRA, op. cit.